

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**CONTROL EXCEPCIONAL RECURSOS PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA**

**RECURSOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EJECUTADOS A TRAVÉS
DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA,
SEGÚN NUMERALES 2 Y 3 DEL ARTÍCULO 1 DEL AUTO 0016 DE 2019, EL
CUAL DETERMINA NUESTRA COMPETENCIA RESPECTO DE LOS
PROYECTOS ENUNCIADOS EN EL ANEXO 2 Y EL CONTROL EXCEPCIONAL
ORDENADO MEDIANTE AUTO ORD-80112-0213-2019
Vigencias 2015 - 2019**



**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
CONTROL EXCEPCIONAL RECURSOS PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vice Contralor General de la República (E)	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralora Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte	Rubiela Mercedes Benavidez Paz
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Supervisora Nivel Central	Luz Dary Neuta Velásquez
Líder de auditoría	Diana Constanza Córdoba
<i>Equipo de Auditoría</i>	
Nivel Central	Diana Patricia Peñaranda Hilma Bautista Parada Martha Janeth Orjuela Rodríguez Francisco Javier Zuluaga Molina
Gerencia de Amazonas	Patricia Angélica Ibarra Peñaranda (Supervisora) Omar Alexander Carabali Ángela María Osa Guarín
Gerencia de Antioquia	Alfredo Tobón Tobón (Supervisor) Alba Patricia Garzón Sepúlveda

Elsy Priscila Rodríguez Bermúdez
Ximena Enríquez Burbano
Luis Aníbal Gómez Castrillón
Javier Alfonso González Vásquez
Gilberto Mateus Quintero

Gerencia de Arauca

Rubén Darío Montenegro Ramírez
(Supervisor)
José Luis Díaz Torres
Oscar Giovanni Mendoza

Gerencia de Atlántico

Eduardo García Jiménez (Supervisor)
Lorena Pérez Franco
Astrid Orozco Bustillo
Rodolfo Henao Pérez
Eduardo Méndez Mesino
Aquileo Parra Cera

Gerencia de Bolívar

Flor Alba Rincón Torres (Supervisora)
Jairo Rafael Cabrales Palencia
José Francisco Puello Lora
Julio Nobles Fonseca
Ismael Serna Herrera
Isamar Sierra Rodríguez
Luis Carlos Gil Cadavid

Gerencia de Boyacá

Jorge Ulises Useche Torres (Supervisor)
Juan Carlos Carvajal Rojas
Pedro Ariel Cepeda
Carlos Andrés Sánchez Correa
Gonzalo de Jesús Archila Soto

Gerencia de Caldas

Gustavo Adolfo Castañeda Meza
(Supervisor)
Aureliano Serna Valencia
Luis Alfredo Rodríguez Acevedo
Claudia Jimena Enríquez Cerón
Wilfredo Márquez Pérez
Mauricio Parra Aristizábal



Gerencia de Casanare

Arelys María Daza Rincones
(Supervisora)
Wilton Orlando González Medina

Gerencia de Cauca

Indhira Suhaida Bernardita López
Benavides (Supervisora)
Diógenes Herney Hormiga Rengifo
Danny Myriam Arteaga Cabrera
Marisol Arias Rodríguez
Luz Amparo Terán Domínguez
Carlos Alberto Solano Hamdan

Gerencia de Cesar

Rafael Antonio Dájer Hernandez
(Supervisor)
María Bernarda Ojeda Martínez
Enrique Luis Maestre Guerra

Gerencia de Chocó

Eduard Demetrio Caicedo R. (Supervisor)
Teyi Sirley Moreno Murillo
Rómulo Iván Arce Arango
Heidy del Carmen Palacios Córdoba
Luis Emilio Pardo Aluma
Noel Fernando Vargas Valderrama

Gerencia de Córdoba

Jorge Luis Sfer Abdala (Supervisor)
José Antonio Barrera Tordecilla
Camilo Baruc Ayubi Camargo r
Sara Cecilia Venegas Armesto
Edison David García Peña

Gerencia de Guainía

Jairo González Gómez (Supervisor)
Aneyder Jiménez Fajardo
Andrea Salazar Vásquez

Gerencia de Huila

Pedro Osorio Peña (Supervisor)
Esperanza Sandoval Rincón
Ana Isabel Mayorga Rodríguez
Luz Karine Pérez
Nidia Stella Ceballes Forero
Rodrigo Trujillo Avilés

Carlos Orlando Quintana
María Eugenia Cadena Patiño

Gerencia de La Guajira

Cristina del C. Guzmán Fawcett
(Supervisora)
Julio Tolentino Mejía Rodríguez
Angélica Ibarra Peñaranda
Pilar del Socorro Solano Soto
Alan David Ramírez Fernández
Álvaro José González Mejía
Orlando García Mayorca

Gerencia de Meta

Nelson Leonardo Sepúlveda Flórez
(Supervisor)
Luis Ariel Rivera Rojas

Gerencia de Nariño

Mauricio Andrés Caicedo G. (Supervisor)
Guillermo Ítalo Paladines Bello
Carlos Ernesto Díaz Pachichana
Carlos Alberto Díaz Ramos
Jonny Fernando Unigarro De la Portilla
Víctor Armando Cuayal Muñoz

Gerencia de Quindío

Luis Fernando Jiménez S. (Supervisor)
Beatriz Julieta García Gallego
Marlene Vergara Lara
Cruz Elvira Escobar Pineda
Carlos Arturo Díaz Ortiz
Alfonso de Jesús Montoya González

Gerencia de Risaralda

Martha Isabel Pérez Castro (Supervisora)
Josefina Torres Ramírez
Jorge Abdel Perea Lobón
Diana María Rojas Múnera
Lady Gómez Vanegas

Gerencia de San Andrés, Providencia y
Santa Catalina Islas

Miguel H. Sánchez B. (Supervisor)
José Ignacio Estrada Penenrey
Bibiana Chima Badel



Gerencia de Santander

Humberto Nieto Baena (Supervisor)
Hélmer Quintero Díaz
Rocío Pinto Hernández
Lucy Patricia Manrique Parra
José Libardo Agón
Concepción Caicedo Guerrero
Leonor Rueda Murillo
Erwin Rojas Durán

Gerencia de Sucre

Alexander Torres Urda (Supervisor)
Eduardo Antonio Ojeda
María Cristina González Oyuela
Mario Ramón Villadiego
Andrés Alberto Monterroza González

Gerencia de Tolima

Hernán Moreno Oliveros (Supervisor)
Gloria Rocío López Orjuela
Gloria Isabel Posada Ortiz
María Yineth Parra Quesada
Libia González Sánchez
Herman Augusto Ríos Parra
Mario F. Sánchez Hernández (Apoyo)

Gerencia de Valle del Cauca

Álvaro Hernán Echeverri C. (Supervisor)
Yalis Amparo Viáfara Romero
Yovani Afranio Melo Bastidas
Luis Alberto Jaramillo
Orlando Altamirano
María Regina Pérez Álvarez

TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO.....	8
2.1	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	14
2.2	FUENTES DE CRITERIO Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN	14
2.3	ALCANCE DE LA AUDITORÍA	26
2.4	LIMITACIONES DEL PROCESO	47
2.5	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....	47
2.6	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	48
2.7	RELACIÓN DE HALLAZGOS	53
2.8	PLAN DE MEJORAMIENTO	54
3.	OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	55
3.1	OBJETIVO ESPECÍFICO	55
3.2	OBJETIVO ESPECÍFICO PARA LAS GERENCIAS DEPARTAMENTALES	55
4.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	55
4.1	RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	55
4.2	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO	56
4.2.1	Bogotá D.C. y Cundinamarca	57
4.3	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO PARA LAS GERENCIAS DEPARTAMENTALES.....	222
4.3.1	Región Caribe	222
	<i>Departamento de Atlántico</i>	223
	<i>Departamento de Bolívar</i>	223
	<i>Departamento de Cesar</i>	285
	<i>Departamento de La Guajira</i>	288
	<i>Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas</i>	306
	<i>Departamento de Sucre</i>	321
	<i>Departamento de Córdoba</i>	328
4.3.2	Región Centro Oriente	328
	<i>Departamento de Boyacá</i>	345
	<i>Departamento de Santander</i>	358
4.3.3	Región Centro Sur	403
	<i>Departamento de Amazonas</i>	404
	<i>Departamento de Huila</i>	420
	<i>Departamento de Tolima</i>	455
4.3.4	Región Llanos	528
	<i>Departamento de Arauca</i>	529
	<i>Departamento de Guainía</i>	557
	<i>Departamento de Meta</i>	560
	<i>Departamento de Casanare</i>	561
4.3.5	Región Eje Cafetero y Pacífico	572
	<i>Departamento de Antioquia</i>	573
	<i>Departamento de Caldas</i>	573
	<i>Departamento de Cauca</i>	681
	<i>Departamento de Chocó</i>	690
	<i>Departamento de Nariño</i>	697
	<i>Departamento de Quindío</i>	719
	<i>Departamento de Risaralda</i>	732
	<i>Departamento de Valle del Cauca</i>	777
4.4	EVALUACIÓN SISTEMA DE CONTROL INTERNO	862
4.5	DENUNCIAS	865
5.1	ANEXO N° 1 - RELACIÓN DE HALLAZGOS	866

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

El Gobierno Nacional, a través del documento Conpes 3831 de junio de 2015, declaró la importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) para la implementación de la Jornada Única Escolar. Dicho documento contiene la estructura, alcance y características de este Plan que contemplaba un período de ejecución hasta 2030, año en el que se estimó llegar a construir 51.134 aulas necesarias para implementar la jornada única en el 100% del territorio nacional. La meta del PNIE a 2018, era alcanzar el 60% de su objetivo final, es decir, construcción, ampliación o mejoramiento de 30.680 aulas.

La política pública definida por el citado Conpes estableció que *“para el desarrollo de la jornada única, toda intervención que se realice en infraestructura educativa, desde las acciones de mantenimiento, ampliación, mejoramiento o dotación hasta la construcción de nueva infraestructura, deberá seguir los lineamientos, directrices, parámetros y condiciones que se establezcan para el PNIE, los cuales, a su vez, definirán las necesidades específicas a ser atendidas”*.

En consonancia con lo anterior, el artículo 59¹ de la Ley 1753 de junio de 2015², creó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional (MEN), sin personería jurídica. El Decreto 1525 de 2015³, en su artículo 1.1.2.4 señaló que el FFIE fue creado para financiar o cofinanciar los proyectos, de acuerdo con el PNIE del país y para asumir sus propios gastos de operación. El artículo 2.3.9.2.6. *“De las unidades de gestión y su Gerente”*, indicaron que la Unidad de Gestión del FFIE (UG-FFIE) diseñará, desarrollará e implementará los esquemas necesarios para la ejecución de los proyectos de dicho Plan.

Los recursos del FFIE para educación inicial, preescolar, básica y media provienen de las fuentes señaladas en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015⁴, modificado por

¹Modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019.

² Por la cual se expide el Plan nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”.

³Por la cual se establece la estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media y se adiciona el Decreto 1075 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”.

⁴a) Los recursos provenientes del recaudo establecido en el artículo 11 de la Ley 21 de 1982, destinados al Ministerio de Educación Nacional. b) Las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional y estén contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos de Mediano Plazo.c) Los rendimientos financieros derivados de la inversión de sus recursos. Así mismo, los proyectos de infraestructura educativa que se desarrollen a través del Fondo, podrán contar con recursos provenientes de: d) El Sistema General de Regalías destinados a la infraestructura educativa, en los casos en que el OCAD designe al Ministerio de Educación Nacional como ejecutor de los mismos e) Los recursos de cooperación internacional o cooperación de privados que este gestione o se gestionen a su favor. f) Aportes de los departamentos, distritos y municipios. g) Participación del sector privado mediante proyectos de Asociaciones Público-Privadas. h) Excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones en Educación de las entidades territoriales certificadas en las vigencias anteriores, una vez garantizados los recursos para: 1) saneamiento de deudas, incluyendo las deudas laborales, que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo siempre que tengan amparo constitucional y legal y estén certificadas por el Ministerio de Educación y la prestación del servicio educativo; y 2) el pago de nómina y contratación de la prestación

el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019. Dicho artículo fue reglamentado por el Decreto 1525 de 2015.

En cumplimiento de lo anterior⁵, en octubre de 2015, el MEN suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil 1380 con el Consorcio FFIE Alianza-BBVA⁶, mediante el cual se constituyó el Patrimonio Autónomo denominado Fondo de Infraestructura Educativa FFIE (PA-FFIE), cuyo objeto fue administrar y pagar las obligaciones derivadas de la ejecución del PNIE, a través del patrimonio autónomo constituido con los recursos transferidos del FFIE preescolar, básica y media.

En 2015, las Entidades Territoriales (ET) postularon sus predios en respuesta a las convocatorias realizadas por el MEN y suscribieron diferentes convenios interadministrativos para la construcción de infraestructura educativa en los predios viabilizados. Se firmaron 81 convenios interadministrativos marco y 71 convenios interadministrativos específicos a nivel nacional.

Entre 2015 y 2016, el PA-FFIE realizó 4 invitaciones abiertas para suscribir los contratos marco de obra e interventoría para los 541 proyectos de infraestructura educativa, con un presupuesto estimado agotable (Bolsa). Como resultado, se suscribieron 13 contratos marco de obra con 9 contratistas, divididos en 5 regiones y 533 proyectos, además de 13 contratos marco de interventoría con 10 contratistas y 533 actas de servicio de interventoría.

Es así como el MEN, las ET (Departamentos, Distritos, Municipios certificados y no certificados), y Sistema General de Regalías (SGR) aportaron recursos al PA-FFIE por \$2.385.577.109.201 (\$1.206.404.261.018 MEN y \$1.179.172.848.183 ET y SGR) para financiar los 541 proyectos priorizados, con corte a 31 de diciembre de 2019, dentro de los cuales se encuentran los 286 proyectos, objeto de evaluación.

Teniendo como referencia lo anterior, mediante Auto 001 del 18-01-2019, el Contralor General de la República, declaró de impacto nacional los hechos relacionados con el manejo de los recursos de inversión del MEN- para infraestructura educativa y los asignados al FFIE para cumplir con el PNIE para la Jornada Única Escolar 2015-2018.

del servicio educativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 715 de 2001 y las normas reglamentarias correspondientes. En caso de que un proyecto priorizado por la Junta Administradora involucre cualquiera de los recursos de que tratan los literales d), e), f), g) y h) del presente artículo, con cargo al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa se podrán constituir patrimonios autónomos que se registrarán por normas de derecho privado en donde podrán confluir todas las fuentes de recursos con las que cuenten los proyectos. Dichos Patrimonios Autónomos, podrán celebrar operaciones de crédito interno o externo a su nombre, para lo cual la Nación podrá otorgar los avales o garantías correspondientes. PARÁGRAFO. Todo proyecto sufragado por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa deberá contemplar obligatoriamente los ajustes razonables para acceso a la población con discapacidad de que trata la Ley Estatutaria 1618 de 2013".

⁵ CONPES 3831 de 2015 y artículo 59 de la Ley 1753 de 2015.

⁶ Licitación Pública LPMEN-18-2015.

Con Auto 016 del 29-04-2019⁷, el Contralor General de la República acotó el control fiscal derivado de la declaración de impacto nacional así: 1) la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, promover la acción fiscal en indagación preliminar y/o proceso de responsabilidad fiscal a 255 proyectos (Anexo No. 1) y 2) la Contraloría Delegada para el Sector Social (Actualmente Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte), adelantar acciones de control fiscal micro a 286 proyectos (Anexo No. 2 de dicho Auto).

Mediante Auto ORD 80112-0213-2019 del 8 de noviembre de 2019, el Señor Contralor General de la República, admitió y autorizó la solicitud de Control Excepcional de la Veeduría a la Gestión Pública Estado Colombiano a los recursos públicos destinados para las obras de infraestructura educativa.

Lo anterior, se fundamentó en la queja que instauró una veeduría ciudadana con número 2019ER0124780 del 08 de noviembre de 2019, *“(...) mediante el cual el Representante Legal de la Veeduría a la Gestión Pública Estado Colombiano solicita ejercer control excepcional a los recursos públicos, de los cuales los entes territoriales aportan aproximadamente \$1,04 billones, equivalente al 45% pertenecientes a recursos de las obras de infraestructura educativa construidas con recursos del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa y recursos de los siguientes Entes Territoriales”. “(...) La solicitud tiene su fundamento, con el objetivo de hacer una revisión total e integral a todos los presupuestos destinados a la Construcción de Colegios, ante las múltiples fallas, retrasos, demoras en la construcción de estas obras en todo el país, de lo cual dan diariamente reporte los medios de comunicación”. “Son 541 obras de infraestructura educativa que se adelantan en todo el país, por más de \$3,03 billones de pesos, de los cuales los Entes Territoriales aportan aproximadamente \$1,4 billones, equivalente al 45% de los recursos”.*

Con fundamento en lo anterior, en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal se programó Auditoría de Cumplimiento - Control Excepcional a los proyectos de Infraestructura Educativa, relacionados en el Anexo 2 del Auto 016 de abril de 2019, ejecutados a través del FFIE y, ubicados en instituciones educativas de los siguientes Departamentos: Amazonas, Antioquia, Arauca, Archipiélago de San Andrés y Providencia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Huila, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. Estos proyectos comprometieron recursos para obra por \$1.139.619.304.396 e interventoría por \$67.285.269.235, para un total de \$1.206.904.573.631, con pagos por \$107.892.171.918.

⁷ Por el cual se acota el alcance del control fiscal derivado de la declaración de impacto nacional de unos hechos.

Finalmente, como hecho relevante, se tiene que en atención con lo dispuesto por el Decreto 457 de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo en todo el país, el Comité de Evaluación Sectorial N° 14 del 14 de mayo de 2020, consideró necesario excluir de la auditoría, los planes de visitas de obra programados en la auditoría; decisión tomada para proteger la salud tanto de los auditores como de los auditados, debido a las medidas de confinamiento por la emergencia sanitaria generada por la del Coronavirus - Covid-19. Esta medida rigió a partir del 24 de marzo de 2020, prorrogado en última instancia, hasta el 15 de julio de la presente vigencia, por lo que el trabajo de auditoría se realizó documental.

812111-

Doctoras

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ

Ministra
Ministerio de Educación Nacional
Bogotá D.C.

ADRIANA MARÍA GONZÁLEZ MAXCYCLAK

Gerente
Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa
Bogotá D.C.

Señores

**GOBERNADORES
ALCALDES MUNICIPALES y DISTRITALES**

Respetadas Doctoras María Victoria y Andrana María, señores Gobernadores y Alcaldes Municipales y Distritales:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 6506 del 05 de marzo de 2012, la Contraloría General de la República -CGR- realizó auditoría de cumplimiento a los proyectos de infraestructura educativa ejecutados a través del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa -FFIE-, según los numerales 2 y 3 del artículo 1 del Auto 0016 de 2019, el cual determina la competencia de la CGR respecto de los proyectos enunciados en el anexo 2 y el Control Excepcional ordenado según Auto ORD-80112-0213-2019.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en los proyectos revisados, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios Fundamentales de Auditoría y las Directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica 0022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI⁸), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI⁹) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron allegados a los auditores por parte del FFIE, MEN y las Entidades Territoriales (ET).

El informe consolida los resultados del Nivel Central (Bogotá y Cundinamarca) y las Gerencias Amazonas, Antioquia, Arauca, Archipiélago de San Andrés y Providencia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Huila, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) de la CGR y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte y en las Gerencias Departamentales Colegiadas de la CGR.

La auditoría se adelantó en Bogotá D.C., y en las Gerencias Departamentales Colegiadas de la CGR, bajo la modalidad de trabajo en casa. El período auditado abarcó entre 2015 a 2019, con fecha de corte a 31 de diciembre de 2019.

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

8 ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

9 INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

2.1.1 Objetivo General

Conceptuar sobre el manejo de los recursos nacionales y territoriales aportados y ejecutados para las obras de infraestructura educativa, con corte a 31 de diciembre de 2019.

2.1.2 Objetivo Específico

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos para los proyectos de infraestructura educativa, asignados tanto por las ET, como por el FFIE, relacionados en el Auto ORD 80112-0213-2019, de acuerdo con las competencias dadas a la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, por el Auto N° 16 del 29 de abril de 2019.

2.1.3 Objetivo Específico: para las Gerencias Departamentales

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos para los proyectos de infraestructura educativa asignados tanto por los Entes Territoriales en cada departamento como por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, relacionados en el Auto ORD 80112-0213-2019, de acuerdo con las competencias dadas a la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, por el Auto N° 16 del 29 de abril de 2019.

2.2 FUENTES DE CRITERIO Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

La evaluación de la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos para los proyectos de infraestructura educativa, se realizó bajo los siguientes criterios:

- Constitución Política de Colombia. artículos 2, 26, 29, 44, 64, 67, 151, 209, 267, 272 y 274, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, 288, 298, 303, 305, 311, 345, 355, 356, 357, 365 y 366, mediante los cuales se determinan el derecho a la Educación, los principios que rigen la Función Administrativa, competencias de la CGR y de las Entidades Territoriales, funciones y competencias de los municipios.
- Código Civil Colombiano, Ley 57 de 1883, artículo 1602, los contratos son ley para las partes.

- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.
- Código de Comercio Colombiano. Decreto Ley 410 de 1971, Artículo 864, Título XI del Contrato de Fiducia Mercantil.
- Código Sustantivo del Trabajo. Decreto 2663 de 1950.
- Conpes 3831 de 2015. Declaración de Importancia Estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la Implementación de la Jornada Única Escolar.
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *“Todos por un Nuevo País”*.
- Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.
- Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la Jornada Única Escolar 2015 - 2018.
- Guía de Auditoría de Cumplimiento, Resolución 022 de agosto 31 de 2018.

Leyes

- Ley 21 de 1982, artículos 11 y 16. Aportes para el FFIE.
- Ley 80 de 1993, artículos 3, 8, 24, 26 y 60. Estatuto General de la Contratación Estatal.
- Ley 87 de 1993. Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado.
- Ley 115 de 1994, artículo 138. Establece que los establecimientos educativos deben contar con la planta física adecuada.
- Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Artículo 2º. Régimen de los Municipios.
- Ley 223 de 1995, artículo 270. Exclusión del impuesto sobre las ventas en el Departamento del Amazonas.

- Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.
- Ley 344 de 1996, por la cual se dictan medidas tendientes a racionalizar y disminuir el gasto público.
- Ley 361 de 1997, Integración social de las personas con limitación.
- Ley 388 de 1.997, artículos 5, 13 y 24. Organización y gestión municipal.
- Ley 489 de 1998, artículo 3. Principios de la Función Administrativa.
- Ley 494 de febrero 8 de 1999, por la cual se hacen algunas modificaciones y adiciones al Decreto-Ley 1228 de 1995 y a la Ley 181 de 1995.
- Ley 550 de 1999, artículo 58. Acuerdos de reestructuración aplicables a las entidades territoriales.
- Ley 594 de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.
- Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal Colombiano.
- Ley 610 de 2000, modificada por el Decreto 403 de 2020, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 715 de 2001, artículo 91. Prohibición de la unidad de caja. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007, los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001).
- Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, deberes determinados por la Ley 190 de 1995.
- Ley 788 de 2002, por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial. Capítulo V. Impuestos territoriales. Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares. Modificado por la Ley 1816 de 2016.
- Ley 812 de 2003, Art. 81, Guía No.8 administración de recursos financieros del Sector Educativo.

- Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1122 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1150 de 2007, indican que la expedición del registro presupuestal es un requisito de perfeccionamiento.
- Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1314 de julio de 2009, regula los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia.
- Ley 1231 de 2008, por la cual se modifica el artículo 772 del Decreto 410 de 1971. Código de Comercio. (Unifica la factura como título valor).
- Ley 1365 de 2009, artículo 8. *“Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá crear el rubro “Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas” y con cargo a este, ordenar el pago”.*
- Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1450 de 2011, dispuso que el MEN está facultado para destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982.
- Ley 1454 de 2011. Principios del ejercicio de competencias.
- Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Supervisión e interventoría contractual.
- Ley 1508 de 2012. Régimen jurídico de las asociaciones público privadas.

- Ley 1530 de 2012, sobre manejo de los recursos de Regalías, artículo 130 exención al Gravamen a Movimientos Financieros - GMF.
- Ley 1551 de 2012, artículo 29. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo.
- Ley 1618 de 2013 por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.
- Ley 712 de 2014. Principio de la calidad de la información. *“Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad”*
- Ley 07797 de 2015, por la cual se establece el proceso de gestión de cobertura de las Entidades Territoriales Certificadas.
- Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Artículo 59. Créase el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, sin personería jurídica, como una cuenta especial del MEN, se establecen las fuentes de los recursos del FFIE. Artículo 140. CUENTAS MAESTRAS. *Los recursos del Sistema General de Participaciones se manejarán a través de cuentas bancarias debidamente registradas.*
- Ley 1769 de 2015, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital para la vigencia 2018.
- Ley 1976 de 2016, por medio de la cual se fortalece la función de los curadores urbanos.
- Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

Decretos

- Decreto Ley 2663 de 1950, Código Sustantivo del Trabajo.
- Decreto 410 de 1971, por el cual se expide el Código del Comercio.

- Decreto 609 de 1976, por el cual se aprobaron las tarifas propuestas por la Sociedad Colombiana de Ingenieros.
- Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
- Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario.
- Decreto 408 de 1995, Sobre tarifas de retención en la fuente.
- Decreto 111 de 1996, artículos 19, 71, 73, 112 y 113. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.
- Decreto 630 de 1996, artículo 3. Se denominan cuentas autorizadas las cuentas en las que los órganos del orden nacional de la Administración Pública manejan recursos del Presupuesto General de la Nación excluyendo los ingresos propios de los establecimientos públicos.
- Decreto 0977 de noviembre de 2001, artículo 25. Parque Nacional Natural.
- Decreto 2193 de 2004, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 42 de la Ley 715 de 2001 y 17 de la Ley 812 de 2003.
- Decreto 1101 de 2007. Reglamenta recursos del Sistema General de Participaciones.
- Decreto 028 de 2008, por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.
- Decreto 3200 de 2008, por el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 168 de 2009, por medio del cual se dictan disposiciones en relación con el ejercicio de las actividades de monitoreo y seguimiento a que se refiere el Decreto 028 de 2008.
- Decreto 4548 de 2009, por el cual se da aplicación al artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, en relación con los gestores de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento de que trata el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007.

- Decreto 1075 de 2011 único reglamentario del Sector Educación.
- Decreto 4170 de 2011, por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente.
- Decreto Ley 019 de 2012, artículo 217 de la ocurrencia y contenido de la liquidación de los contratos estatales, artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.
- Decreto 2246 de 2012, por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1150 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015, descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
- Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
- Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015 del Sector Educación. Establece la estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE.
- Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Decreto 1525 de 2015. Estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del Fondo.
- Decreto 1082 de 2015, Sección 2, Subsección 1. Planeación, Artículo 2.2.1.1.2.1.2. El aviso de convocatoria para participar en un Proceso de Contratación debe contener. Artículo 2.2.1.1.1.7.1. "*Publicidad en el SECOP*".
- Decreto 2496 de diciembre de 2015, por medio del cual se modifica el Decreto 2420 de 2015 Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información y se dictan otras disposiciones. Actualiza las normas de acuerdo con las modificaciones emitidas por el IASB en mayo de 2015 y vigentes a partir del 1 de enero de 2016.
- Decreto 1625 de 2016, por el cual se expide el decreto único reglamentario en materia tributaria.

- Decreto 092 de enero 23 de 2017, por el cual se reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.
- Decreto 1203 de 2017, Único reglamentario del Sector Vivienda.
- Decreto 2105 de 2017, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1075 de 2015.
- Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

Resoluciones

- Resolución 1424 de 1996 del Ministerio de Ambiente.
- Resolución 1425 de 1996 del Ministerio de Ambiente.
- Resolución Orgánica 7350 de 2013, de la CGR. Por la cual se modifica la Resolución Orgánica número 6289 del 8 de marzo del 2011 que *“Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República”*.
- Resolución 200 de 2015, regula la administración de los aportes establecidos en la Ley 21 de 1982, se definen los criterios para su inversión.
- Resolución MEN 201 de 2015, Guías Técnicas, sus adiciones o modificatorias.
- Resolución 109131 de 2015, por la cual se abre la convocatoria para que las entidades territoriales certificadas en educación postulen sus predios.
- Resoluciones MEN 10955 y 10959 de 2015, *“Por la cual se adoptan las guías técnicas para la postulación de predios y presentación de proyectos de infraestructura educativa, según lo establece la Resolución No. 200 del 5 de enero de 2015”* y sus adiciones o modificatorias.
- Resolución 14671 de 2015, mediante la cual el MEN abrió el proceso de Licitación Pública No. LP-MEN-18-2015, para contratar Fiducia Mercantil.

- Resolución 21186 de 2015 por la cual se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de infraestructura educativa con cargo a los recursos del FFIE.
- Resolución 21483 de 2015. Ministerio de Educación Nacional.
- Resolución 1063 de 2016 y Resolución 504 de 2013 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.
- Resolución 10281 de 2016, artículo 5º. Postulación de predios. Artículo. 7º. Criterios de financiación y cofinanciación. Artículo. 8º. Suscripción de acuerdo de cofinanciación. Artículo. 9. Giro de recursos. Artículo. 11. Ejecución de obras de infraestructura educativa. Artículo. 19. Manual de estándares arquitectónicos. Artículo. 20. Manual de dotaciones escolares, artículo. 21. Manual de mantenimiento, uso y conservación de infraestructura educativa. Artículo 22. Divulgación de los planes de mantenimiento escolar. Artículo. 23. Otras responsabilidades de las entidades territoriales. Artículo. 24. Reglas específicas para la dotación de establecimientos educativos.
- Resolución 12282, por la cual se modifica la Resolución 10281 del 25 de mayo de 2016.
- Resolución 21186/2016, *“Por la cual se establecen las reglas de financiación, cofinanciación, y ejecución de los proyectos de infraestructura educativa con cargo a los recursos del fondo de financiamiento de la infraestructura educativa Preescolar, Básica y Media”*.
- Resolución 3805 de 2016, Min Hacienda, por medio de la cual se autoriza el retiro de recursos de excedentes del FONPET, al Departamento del Amazonas.
- Resolución 12282 de noviembre 21 de 2019. La propiedad de los predios se debe determinar con la presentación del Certificado de libertad y tradición.

Circulares

- Circular No. 01/1000-201900001283 Contraloría General de Medellín, Medellín, en la cual se plantean algunas consideraciones sobre el AIU.
- Circular Conjunta AGR – CGR del 15 de abril de 2011, control fiscal a recursos públicos en fiducias.
- Circular Básica Jurídica Superintendencia Financiera de Colombia.

Autos

- Auto No.001 CGR, de enero de 2019. Declaró de Impacto Nacional los hechos relacionados con el manejo de los recursos de inversión del Ministerio de Educación Nacional para Infraestructura Educativa.
- Auto No. 0016 de abril de 2019, por el cual se acota el alcance del control fiscal derivado de la declaración de impacto nacional.
- Auto No. 0213 de noviembre de 2019, por el cual se admite un control excepcional interpuesto por la veeduría a la gestión pública del Estado Colombiano.

Otros Criterios

- Cartilla expedida por la Procuraduría General de la Nación que contiene la Aplicación del Principio de Planeación en la contratación de las entidades públicas, en la que hace referencia a: Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664.
- Sentencia 337 de 1993, Los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que, al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto.
- Sentencia del 31-08-2006, radicación R-7664 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.
- Sentencia C-340 de 2007, la expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución.
- Sentencia C-557 de 2009, Competencias relacionadas con el control del presupuesto general del sector público no vulneran la Constitución ni el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- Documentos de distribución de las vigencias 2014 a 2018 del DNP.

- Régimen de Contabilidad Pública en Convergencia con Estándares Internacionales de Información Financiera.
- Plan de Desarrollo del Distrito de Barranquilla 2016 - 2019 *“Barranquilla capital de vida”*.
- Plan de Desarrollo Gobernación del Atlántico 2016 - 2019 *“Atlántico Líder”*.
- Acuerdo 031 de 2004, artículo 34, sobre creación de la retención en la fuente para el impuesto de Industria y Comercio del Concejo Municipal de Ibagué.
- Conceptos tributarios de la DIAN.
- Invitaciones abiertas FFIE de 2016 para seleccionar proponentes a contratos Marco de Obra y de Interventoría.
- Oficio 2016EE040064 del MEN, Anexo Técnico para la suscripción del *“Contrato Marco de Diseños, Estudios Técnicos y Obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE, en desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa”*.
- Oficio 2015EE1008578 del MEN, Lineamientos para la Implementación de la Jornada Única.

Manuales

- Manual de contratación del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media.
- Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE.
- Manual Financiero del FFIE.
- Manual Operativo del FFIE
- Manual de estándares arquitectónicos Colegio 10.

Acuerdos de Voluntades

- Contrato de Fiducia 1380 de 2015.
- Contratos Números 1013 de 2014 y 620 de 2015 suscritos con Findeter.

- Convenio Interadministrativos (generales y específicos).
- Contratos interadministrativos.
- Acuerdos de Cofinanciación.
- Términos de Condiciones Contractuales de los contratos marco y de los acuerdos de obra.
- Anexos técnicos contratos marco de obra.
- Propuestas presentadas por los contratistas.
- Contratos marco de obra.
- Acuerdos de obra.
- Contratos de interventoría.
- Actas de Servicio de Interventoría

Normatividad de Obra pública

- Manual de estándares arquitectónicos del colegio 10.
- Norma de Sismo resistencia 2010 - NSR-10.
- Norma Técnica Colombiana NTC 1500.
- Norma Técnica Colombiana NTC 2050.
- Norma Técnica Colombiana NTC 2505.
- Norma Técnica Colombiana NTC 3838.
- Norma técnica colombiana. NTC 4595.
- Norma técnica colombiana. NTC 4596.
- Norma técnica colombiana. NTC 5356.
- Reglamento técnico del sector de Agua potable y Saneamiento básico, Norma RAS.

- Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas - RETIE.
- Reglamento Técnico de iluminación y alumbrado Público (RETILAP).
- NTC 2050 Código Eléctrico Colombiano.
- Resolución 379-2012. Requisitos presentación, viabilización y aprobación de Proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico.
- Resolución 494 de 2012. Lineamientos del programa de conexiones intradomiciliarias de servicios de acueducto y alcantarillado.
- NTC 1500 Código Colombiano de Fontanería.
- NTC 2505 Instalación y Suministro de Gas.
- NTC 3838 Gasoductos presiones de operación permisibles para el transporte y distribución de gas.

Además del cuerpo normativo anterior, también se consideraron, en algunos casos, los diferentes fallos y sentencias judiciales emitidos por las diversas instancias, que guarden relación con la materia a auditar.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance del Control Excepcional está determinado en el Anexo N° 2 del Auto 016 de abril de 2019, que ordenó evaluar 286 proyectos. El monto a auditar corresponde a los recursos transferidos por el MEN y ET al PA-FFIE durante las vigencias 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 y, apropiados a los proyectos objeto de estudio, más los rendimientos financieros.

Estos proyectos comprometieron recursos para obra por \$1.139.619.304.396 e interventoría por \$67.285.269.235, para un total de \$1.206.904.573.631, con pagos por \$107.892.171.918.

Con el propósito de emitir un concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables relacionadas con el Macro proceso de Administración de Recursos de Transferencias del Orden Nacional, se realizó la comprobación de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole, para establecer que se hayan realizado conforme con la Ley.

El alcance por cada uno de los 27 departamentos se enuncia en los siguientes cuadros, aclarando que los ET corresponden a los indicados, según la ubicación de los Proyectos relacionados en el Anexo 2 del Auto 016 de 2019 de la CGR.

Región Caribe

Cuadro No. 1
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Atlántico
Cifras en pesos

Municipio	Institución educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido					Total pagado	Estado	
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia			Total
Santa Lucía	IE Algodonal	403037-OBR	1.611.526.231	121.228.668	1.065.478.576	667.276.323	-	-	-	1.732.754.899	184.939.431	S
Barranquilla	IE Distrital Evardo Turizo Palencia	403024-OBR	7.476.384.812	451.810.674	5.139.703.279	2.788.492.207	-	-	-	7.928.195.486	48.905.760	E
Barranquilla	Distrital Despertar del Sur	403025-OBR	4.957.506.444	320.872.615	2.637.422.588	2.640.956.471	-	-	-	5.278.379.059	569.666.703	E
Barranquilla	IE Distrital Isaac Newton	403007-OBR	3.960.273.631	290.089.214	2.783.438.853	1.466.923.992	-	-	-	4.250.362.845	16.401.724	E
Barranquilla	IE Colegio de Barranquilla	403068-OBR	2.944.269.096	268.747.437	2.463.564.595	749.451.938	-	-	-	3.213.016.533	22.458.517	E
Barranquilla	Distrital Escuela Normal Superior La Hacienda	403041-OBR	11.979.610.459	614.849.718	6.006.261.114	6.588.199.063	-	-	-	12.594.460.177	1.845.416.340	E
Barranquilla	IE Denis Herrera de Villa	403066-OBR	3.216.291.445	233.319.706	3.266.535.038	183.076.113	-	-	-	3.449.611.151	19.614.823	E
Barranquilla	Distrital José Martín	403010-OBR	4.243.227.598	270.241.764	2.925.039.788	1.588.429.574	-	-	-	4.513.469.362	146.969.285	E
Barranquilla	IE La Unión	403065-OBR	2.803.196.992	202.833.393	2.846.676.662	159.353.723	-	-	-	3.006.030.385	15.989.152	E
Barranquilla	Distrital Calixto Álvarez	403011-OBR	5.533.033.037	362.880.317	3.266.877.100	2.629.036.254	-	-	-	5.895.913.354	1.042.495.164	E
Barranquilla	IED Alexander Von Humboldt	403067-OBR	1.520.375.125	109.629.550	1.555.841.282	74.163.393	-	-	-	1.630.004.675	7.592.046	E
Candelaria	IE Nuestra Señora de la Candelaria	403017-OBR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	T A
Barranquilla	IE Distrital Comunitaria 7 de Abril		-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: S (Suspendido), E (En ejecución), TA (Terminado anticipadamente) y C (Cancelado).

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Atlántico

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a trece (13) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: diez (10) en ejecución, uno (1) suspendido, uno (1) con obra terminada y un (1) proyecto cancelado, por \$53.492.197 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 2
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Bolívar
Cifras en pesos

Municipio	Institución educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido						Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencias	Total		
Cartagena	IE Islas del Rosario	402016-OBR	2.884.879.048	179.696.868	1.714.440.411	1.171.253.087	-	-	178.882.418	3.064.575.916	9.973.058	E
Cartagena	IE Villas de Aranjuez	402059-OBR	7.650.700.237	367.222.495	3.207.169.093	4.810.753.639	-	-	-	8.017.922.732	-	E
Cartagena	IE Nuevo Bosque	402035-OBR	4.916.163.153	257.965.465	3.337.973.945	1.430.560.261	-	-	405.594.412	5.174.128.618	-	E
Cartagena	IE Gabriel García Márquez	402036-OBR	2.286.288.692	142.869.843	1.660.336.290	711.572.696	-	-	57.249.549	2.429.158.535	10.100.796	E
Cartagena	IE Tierra Baja	402018-OBR	202.774.081	30.416.112	-	233.190.193	-	-	-	233.190.193	74.823.635	TA

Notas: E (En ejecución) y TA (Terminado anticipadamente)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Bolívar
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a cinco (5) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: cuatro (4) en ejecución y un (1) proyecto terminado anticipadamente, por \$18.918.975.994 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 3
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Cesar
Cifras en pesos

Municipio	Institución educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido						Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Valledupar	IE Luis Rodríguez Valera	403053-OBR	1.680.526.937	127.370.225	1.190.365.984	617.531.178	-	-	-	1.807.897.162	1.531.930.134	E
Valledupar	I.E. Patillal	403058-OBR	4.598.502.067	289.576.380	3.200.891.277	1.687.187.170	-	-	-	4.888.078.447	1.816.668.591	E

Notas: E (En ejecución)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Cesar
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a dos (2) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: dos (2) en ejecución, por \$6.695.975.609 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 4
 Proyectos instituciones educativas en el Departamento de La Guajira
 Cifras en pesos

Municipio	Institución educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido						Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Riohacha	IE Familia de Nazaret	403069-OBR	9.025.766.845	528.195.479	8.598.566.092	955.396.232	-	-	-	9.553.962.324	1.068.394.963	E
San Juan del Cesar	IE El Carmelo	403060-OBR	47.025.486	7.053.823	36.552.206	-	-	17.527.103	-	54.079.309	47.965.994	E
Fonseca	I.E Ernesto Parodi Medina	403061-OBR	114.198.120	17.129.718	88.685.689	-	-	42.642.149	-	131.327.838	116.482.085	E
Albania	Centro Etnoeducativo Ware Waren	403062-OBR	50.692.824	7.603.924	39.367.794	-	-	18.928.954	-	58.296.748	52.213.612	E
San Juan del Cesar	IE Normal Superior	403059-OBR	29.710.080	4.456.512	23.072.701	-	-	11.093.891	-	34.166.592	31.492.683	E
Albania	IE Rural María Auxiliadora	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Maicao	Centro Educativo Indígena N° 6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: E (En ejecución) y C (Cancelado)
 Fuente: Plan de trabajo Gerencia Guajira
 Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a siete (7) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: cinco (5) en ejecución y dos (2) proyectos cancelados, por \$9.831.832.811 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 5
 Proyectos instituciones educativas en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas
 Cifras en pesos

Municipio	Institución educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido					Total pagado	Estado	
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencias			
San Andrés	IE Técnico Industrial	402001-OBR	6.485.882.756	305.748.966	5.772.886.964	1.018.744.758	-	-	-	6.791.631.722	136.858.961	E

Nota: E (En ejecución)
 Fuente: Plan de trabajo Gerencia San Andrés
 Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a un (1) proyecto, el cual se encuentra en estado de ejecución, por \$6.791.631.722 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 6
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Sucre
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido						Total Pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Sincelejo	IE Normal Superior De Sincelejo	403056-OBR	6.575.497.587	404.830.452	3.074.936.648	3.905.391.391	-	-	-	6.980.328.039	966.291.224	E
Sincelejo	IE Técnico Agropecuario a La Arena	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: E (En ejecución) y C (Cancelado)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Sucre
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a dos (2) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: uno (1) en ejecución y un (1) proyecto cancelado, por \$6.980.328.039 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 7
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Córdoba
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido						Total Pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Lorica	IE El Rodeo	402014-OBR	4.255.717.198	224.008.862	2.941.185.634	1.280.931.430	-	-	257.608.996	4.479.726.060	56.336.350	E
Montería	IE Antonia Santos	402024-OBR	4.455.530.731	236.659.129	3.284.532.902	1.407.656.958	-	-	-	4.692.189.860	24.252.301	E
Montería	IE Robinson Pitalua	191003-OBR	81.978.480	12.296.772	-	94.275.252	-	-	-	94.275.252	84.437.834	TA
Montería	IE Mercedes Abrego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Montería	IE Victoria Manzur	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: E (En ejecución), TA (Terminado anticipadamente) y C (Cancelado)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Córdoba Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a cinco (5) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: dos (2) en ejecución, dos (2) cancelados y un (1) proyecto terminado anticipadamente, por \$9.266.191.172 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 8
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Magdalena

No.	Municipio	Llave	Institución Educativa	Sede	Estado
1	Plato	LL2550	I.E. María Alfaro Ospino	La Magdalena	Cancelado
2	Plato	LL2606	I.E. Gabriel Escobar Ballestas	Principal	Cancelado

Fuente: información FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Estos dos (2) proyectos del Departamento de Magdalena, si bien estaban enlistados en el Anexo 2, que determinó el alcance de esta auditoría, no fueron objeto de evaluación por cuanto se estableció en la fase de planeación de este proceso, que los mismos fueron cancelados y no contaron con asignación de recursos. Por lo tanto, fueron retirados de la auditoría, al no tener ejecución de recursos.

Centro Oriente

Cuadro No. 9
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Boyacá
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia			Total
Boavita	IET Integrado Mariscal Sucre	406045-OBR	1.848.355.498	133.968.072	1.097.102.455	577.239.190	307.981.925	-	-	1.982.323.570	-	E
Garagoa	IETI Nacional Marco Aurelio Bernal de Garagoa	406030-OBR	3.783.130.608	200.097.365	2.702.909.306	1.012.523.313	267.795.354	-	-	3.983.227.973	363.698.504	E
Moniquirá	Antonio Nariño	406017-OBR	4.798.396.697	254.650.557	3.428.843.298	1.295.559.433	328.644.523	-	-	5.053.047.254	418.598.053	E
Pesca	IE Indalecio Vásquez	406034-OBR	2.124.620.420	133.011.649	1.547.331.155	461.987.658	248.313.256	-	-	2.257.632.069	-	E
San Luis de Gaceno	IE San Luis De Gaceno	406032-OBR	2.912.692.531	182.452.346	2.100.293.725	807.399.138	187.452.014	-	-	3.095.144.877	279.896.687	E
Tuta	IE San Nicolás	406041-OBR	2.318.828.599	145.554.137	1.672.285.278	638.765.245	153.332.213	-	-	2.464.382.736	222.497.167	E
Umbita	IE Divino Niño	406059-OBR	1.670.916.467	121.803.784	1.208.908.960	503.074.523	80.736.768	-	-	1.792.720.251	159.431.687	E
Ventaquemada	IE Puente De Piedra	402029-OBR	2.001.234.629	145.360.699	1.450.909.376	556.302.624	139.383.328	-	-	2.146.595.328	10.677.813	E
Duitama	Colegio Técnico Simón Bolívar	406033-OBR	2.225.162.968	139.023.883	1.654.930.796	709.256.055	-	-	-	2.364.186.851	406.643.070	E
Duitama	IE Técnico Industrial Rafael Reyes	406042-OBR	3.138.016.686	197.400.307	2.334.791.895	1.000.625.098	-	-	-	3.335.416.993	-	E
Duitama	Instituto Técnico Santo Tomas De Aquino	406043-OBR	3.950.937.934	210.839.008	2.913.243.860	1.248.533.082	-	-	-	4.161.776.942	-	E
Sogamoso	IET San Martin de Tours	406046-OBR	3.508.819.636	202.516.709	2.226.801.808	1.484.534.537	-	-	-	3.711.336.345	-	E
Sogamoso	IET Nuestra Señora De Morca	406047-OBR	2.899.649.503	181.804.849	1.848.872.611	1.232.581.741	-	-	-	3.081.454.352	-	E
Sogamoso	IE Politécnico Álvaro González Santana	406009-OBR	4.448.626.593	237.782.941	3.280.486.674	1.405.922.860	-	-	-	4.686.409.534	-	E
Sogamoso	IE El Crucero	406008-OBR	2.699.680.730	169.302.901	2.008.288.542	860.695.089	-	-	-	2.868.983.631	270.197.215	E
Tunja	IE Julius Sieber	406001-OBR	2.466.555.143	171.990.127	1.785.685.717	852.859.553	-	-	-	2.638.545.270	9.803.227	E
Tunja	IE Normal Superior Santiago De Tunja	406058-OBR	6.686.736.892	396.268.671	3.750.136.978	3.332.868.585	-	-	-	7.083.005.563	-	E

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido						Total Pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Tunja	I.E. Rural Del Sur	406036-OBR	5.733.111.427	367.883.700	4.270.696.589	1.830.298.538	-	-	-	6.100.995.127	23.823.950	E
Tunja	IE Gonzalo Suarez Rendón	201001-OBR	2.858.774.442	192.173.534	2.135.663.582	915.284.394	-	-	-	3.050.947.976	1.516.450.621	E
Sogamoso	IE Integrado Marco Antonio Quijano Rico	128001-OBR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	TA

Notas: E (En ejecución) y TA (Terminado anticipadamente)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Boyacá
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a veinte (20) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: diez y nueve (19) en ejecución y un (1) proyecto terminado anticipadamente, por \$65.858.132.642 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 10
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Santander
Cifras en pesos

Municipio	Institución educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido						Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Bucaramanga	IE Politécnico	402028-OBR	4.162.923.385	221.844.340	1.239.804.135	3.144.963.590	-	-	-	4.384.767.725	31.558.646	E
Bucaramanga	IE San José De La Salle	402027-OBR	4.322.559.327	230.731.109	3.174.214.834	1.379.075.602	-	-	-	4.553.290.436	16.909.329	E
Bucaramanga	IE Rural Bosconia	406062-OBR	1.862.682.776	133.860.949	983.703.376	1.012.840.349	-	-	-	1.996.543.725	-	E
Bucaramanga	IE Camacho Carreño	406044-OBR	6.829.122.258	1.076.935.296	3.015.435.215	4.890.622.339	-	-	-	7.906.057.554	562.651.976	E
Floridablanca	Instituto El Carmen	402043-OBR	6.307.444.980	346.403.068	4.558.202.575	2.095.645.473	-	-	-	6.653.848.048	-	E
Floridablanca	Colegio Técnico Vicente Azuero	406004-OBR	3.792.758.797	299.389.006	2.619.364.528	1.472.783.275	-	-	-	4.092.147.803	696.502.775	E
Floridablanca	IE Metropolitano Del Sur	402030-OBR	920.557.595	103.433.867	701.710.968	322.280.494	-	-	-	1.023.991.462	649.759	E
Floridablanca	Instituto Gabriel García Márquez	406002-OBR	10.234.121.651	658.259.972	6.420.777.323	4.471.604.300	-	-	-	10.892.381.623	1.971.670.322	E
Piedecuesta	IE Colegio Municipal Carlos Vicente Rey	406053-OBR	3.814.474.107	263.954.008	2.052.708.876	2.025.719.239	-	-	-	4.078.428.115	241.053.193	E
Piedecuesta	Escuela Normal Superior	406055-OBR	5.877.849.433	378.093.539	4.379.160.080	1.876.782.892	-	-	-	6.255.942.972	-	E
Piedecuesta	IE Luis Carlos Galán Sarmiento Del Sur	406065-OBR	4.456.217.355	311.536.787	3.034.018.217	1.733.735.925	-	-	-	4.767.754.142	407.679.039	E
Piedecuesta	IE Colegio Gabriela Mistral	406064-OBR	2.323.333.011	168.503.906	1.666.159.914	825.677.003	-	-	-	2.491.836.917	223.154.580	E
Piedecuesta	IE Víctor Félix Gómez Nova	406057-OBR	8.125.880.310	390.291.179	5.932.964.722	2.583.206.767	-	-	-	8.516.171.489	-	E
Piedecuesta	IE Colegio Nuestra Señora	406056-OBR	2.346.414.215	207.301.204	1.260.973.057	1.292.742.362	-	-	-	2.553.715.419	-	E

Municipio	Institución educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido					Total	Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia			
	De La Buena Esperanza											
Oiba	IE Escuela Normal Superior	406063-OBR	8.392.032.413	493.220.592	4.442.626.504	4.442.626.501	-	-	-	8.885.253.005	-	E
Charalá	Colegio Integrado Helena Santos Rosillo	402042-OBR	5.557.754.248	294.652.542	2.926.203.389	2.926.203.401	-	-	-	5.852.406.790	21.732.520	E
Charalá	IE Nacional José Antonio Galán	406049-OBR	2.589.417.429	224.571.011	1.049.727.622	1.764.260.818	-	-	-	2.813.988.440	364.582.172	E
Cimitarra	IE Integrado Del Carare	406051-OBR	2.882.072.781	203.106.359	1.457.786.663	1.627.392.477	-	-	-	3.085.179.140	236.315.880	E
Güepsa	IE Santo Domingo Savio	406037-OBR	8.072.049.959	494.646.515	5.051.028.000	3.515.668.474	-	-	-	8.566.696.474	1.189.056.295	E
Puerto Wilches	IE Colegio Integrado	406050-OBR	3.761.404.957	268.756.478	1.932.217.053	2.097.944.382	-	-	-	4.030.161.435	311.861.892	E
Sabana de Torres	IE Instituto Técnico Agropecuario	406052-OBR	2.492.924.167	193.649.703	1.281.333.439	1.405.240.431	-	-	-	2.686.573.870	739.151.452	E
Bolívar	IE Colegio Integrado Simón Bolívar	406048-OBR	1.320.894.993	117.993.054	858.922.354	579.965.693	-	-	-	1.438.888.047	111.532.979	E
Bucaramanga	IE Piloto Simón Bolívar	120006-OBR	26.703.270	4.005.491	-	30.708.761	-	-	-	30.708.761	27.637.885	TA
Floridablanca	Instituto Rafael Pombo	406005-OBR	167.224.703	25.083.705	-	192.308.408	-	-	-	192.308.408	-	TA
Girón	Colegio Facundo Navas Mantilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Bucaramanga	Institución Educativa Club Unión Sede B	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Bucaramanga	Institución Educativa Santander Sede E – Simón Bolívar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Floridablanca	Instituto Madre Del Buen Consejo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Piedecuesta	IE Luis Carlos Galán	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: E (En ejecución), TA (Terminado anticipadamente) y C (Cancelado)

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Santander

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a veinte y nueve (29) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: veinte y dos (22), cinco (5) cancelados y dos (2) proyectos terminados anticipadamente, por \$107.749.041.800 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Centro Sur

Cuadro No. 11
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Amazonas
Cifras en pesos

Municipio	Institución educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido					Total	Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingenci			
Leticia	INEM José Eustasio Rivera	407013-OBR	10.444.235.772	562.820.507	8.449.389.378	2.557.666.901	-	-	-	11.007.056.279	2.169.727.326	E
Leticia	Francisco De Orellana	407012-OBR	9.690.729.941	554.042.819	7.630.929.880	2.613.842.880	-	-	-	10.244.772.760	949.395.702	E

Notas: E (En ejecución)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Amazonas
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a dos (2) proyectos, los cuales se encuentran en estado de ejecución, por \$21.251.829.039 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 12
Proyectos instituciones educativas en el Departamento del Huila
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido					Total	Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia			
Villavieja	IE Gabriel Plaza	402033-OBR	2.714.877.047	181.484.140	1.892.124.308	810.910.418	-	-	193.326.461	2.896.361.187	11.526.646	E
Gigante	IE Jorge Villamil Ortega	402031-OBR	5.341.993.362	340.724.034	3.712.360.363	1.591.011.584	-	-	379.345.449	5.682.717.396	22.540.545	E
Neiva	IE INEM Julián Motta Salas	402044-OBR	457.279.767	77.198.135	279.327.777	157.594.188	-	-	97.555.937	534.477.902	17.642.854	E
Neiva	IE Caguán	402034-OBR	6.901.006.329	409.019.215	1.827.506.386	5.482.519.158	-	-	-	7.310.025.544	33.302.908	E
Neiva	IE Cacique Pigoanza	402038-OBR	7.404.775.219	438.383.606	1.914.678.562	5.744.035.688	-	-	184.444.575	7.843.158.825	34.891.220	E
Neiva	IE Claretiano Gustavo Torres Parra	404012-OBR	11.849.711.016	692.724.557	7.611.530.944	4.930.904.629	-	-	-	12.542.435.573	7.779.361.005	E
Nátaga	IE Las Mercedes	133010-OBR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	TA
Timaná	IE Cosanza	133015-OBR	8.492.121	1.273.818	-	9.765.939	-	-	-	9.765.939	9.765.939	TA
La Plata	IE Luis Carlos Trujillo Polanco	133017-OBR	15.948.930	2.389.977	-	18.338.907	-	-	-	18.338.907	18.338.907	TA
Agrado	IE La Merced	133026-OBR	15.629.735	2.344.461	-	17.974.196	-	-	-	17.974.196	17.974.196	TA
Santa María	IE Santa Juana De Arco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: E (En ejecución), TA (Terminado anticipadamente) y C (Cancelado)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Huila
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a once (11) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: seis (6) en ejecución, uno (1) cancelado y cuatro (4) terminados anticipadamente, por \$36.855.255.469 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 13
Proyectos instituciones educativas en el Departamento del Tolima
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido						Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Ibagué	IE Mariano Melendro	404013-OBR	2.036.588.459	156.261.638	1.534.995.068	657.855.029	-	-	-	2.192.850.097	60.093.104	E
Ibagué	IE La Sagrada Familia	402019-OBR	8.161.467.493	483.540.123	6.051.505.331	2.593.502.285	-	-	-	8.645.007.616	-	E
Ibagué	IE San José	402022-OBR	5.639.338.268	362.901.644	4.191.319.952	1.796.279.980	-	-	14.639.980	6.002.239.912	-	E
Ibagué	IE San Simón	402020-OBR	13.758.209.537	801.538.867	9.762.649.075	4.279.924.451	-	-	517.174.878	14.559.748.404	77.522.438	E
Ibagué	IE Normal Superior	402026-OBR	5.872.964.742	378.056.048	4.375.714.554	1.875.306.236	-	-	-	6.251.020.790	4.798.606	E
Ibagué	IE INEM Manuel Murillo Toro	404017-OBR	3.900.022.903	251.112.226	.905.794.591	1.245.340.538	-	-	-	4.151.135.129	134.238.160	E
Ibagué	IE José Antonio Ricaurte	402032-OBR	7.029.039.907	416.142.200	3.714.582.410	3.714.582.411	-	-	16.017.286	7.445.182.107	-	E
Ibagué	IE Santa Teresa De Jesús	402041-OBR	4.321.444.891	255.805.815	3.103.395.991	1.330.026.854	-	-	143.827.861	4.577.250.706	-	E
Ibagué	IE José Joaquín Flórez Hernández	402021-OBR	6.792.854.373	400.677.295	5.023.560.494	2.152.954.498	-	-	17.016.676	7.193.531.668	-	E
Ibagué	IE Celmira Huertas	404014-OBR	5.203.330.125	325.797.393	2.703.762.187	2.825.365.331	-	-	-	5.529.127.518	585.467.924	E
Ibagué	IE Francisco De Paula Santander	404019-OBR	9.526.225.646	563.911.077	6.757.203.025	3.332.933.698	-	-	-	10.090.136.723	1.214.642.375	E
Ibagué	IE Alberto Santofimio Caicedo	407006-OBR	7.361.794.974	439.299.932	4.259.311.680	3.541.783.226	-	-	-	7.801.094.906	1.733.570.902	E
Ibagué	IE Niño Jesús De Praga	407007-OBR	1.950.435.782	148.184.683	1.268.574.686	830.045.779	-	-	-	2.098.620.465	430.637.252	E
Ibagué	IE Darío Echandía	402023-OBR	5.417.549.071	346.093.061	4.034.549.492	1.729.092.640	-	-	-	5.763.642.132	-	E
Ibagué	IE Carlos Lleras Restrepo	404015-OBR	9.093.287.027	519.272.226	6.358.317.334	3.254.241.919	-	-	-	9.612.559.253	244.401.067	E
Ibagué	IE Diego Fallón	407009-OBR	5.883.855.289	363.994.893	3.505.329.408	2.742.520.774	-	-	-	6.247.850.182	-	E
Ibagué	IE Alfonso Palacios Rudas	407001-OBR	3.032.642.175	198.494.642	1.929.174.285	1.301.962.532	-	-	-	3.231.136.817	887.812.666	E
Ibagué	IE Antonio Reyes Umaña	407005-OBR	7.598.497.756	457.519.531	5.102.803.607	2.953.213.680	-	-	-	8.056.017.287	2.995.833.598	E

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido					Total	Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia			
Ibagué	IE Germán Pardo García	404025-OBR	4.234.563.242	289.156.245	1.884.229.271	2.639.490.216	-	-	-	4.523.719.487	562.155.440	E
Ibagué	IE Ciudad Luz	404024-OBR	6.673.085.794	402.783.914	2.746.803.671	4.329.066.037	-	-	-	7.075.869.708	173.636.567	E

Notas: E (En ejecución)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Tolima
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a veinte (20) proyectos, los cuales se encuentran en estado de ejecución, por \$131.047.740.907 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

2.2.1 Bogotá, Llanos y Cundinamarca

Cuadro No. 14
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Arauca
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido					Total	Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia			
Arauquita	IE Pedro Nel Jiménez	En proceso	8.339.905.804	397.496.851	6.116.181.859	2.621.220.796	-	-	-	8.737.402.655	-	ES
Saravena	Colegio José Eustasio Rivera	405005-OBR	57.107.175	8.566.076	-	65.673.251	-	-	-	65.673.251	65.673.251	TA
Fortul	IE Alejandro Humbolt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Saravena	Colegio Nacional La Frontera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: ES (En suscripción), TA (Terminado anticipadamente) y C (Cancelado)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Bogotá
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a cuatro (4) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: uno (1) en suspensión, dos (2) cancelados y un (1) proyecto terminado anticipadamente, por \$8.803.075.906 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 15
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Cundinamarca
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor obra	Valor interventoría	Comprometido						Total pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Guasca	I.E.D. El Carmen	405032-OBR	3.018.004.394	206.003.200	2.142.592.838	803.221.184	278.193.572	-	-	3.224.007.594	2.620.537.419	T
Tena	IE Fidel Cano	402049-OBR	4.426.858.960	234.758.694	897.520.763	3.143.428.920	512.421.429	-	108.246.542	4.661.617.654	24.897.425	TA
Villa de San Diego de Ubaté	IED Normal Superior	405033-OBR	8.903.650.125	503.628.621	5.054.012.566	3.943.766.606	409.499.574	-	-	9.407.278.746	4.728.299.131	E
Útica	I.E.D. Manuel Murillo Toro	405038-OBR	6.444.313.310	310.143.921	4.723.407.986	2.031.049.245	-	-	-	6.754.457.231	192.561.287	E
Silvania	Colegio Santa Inés	402048-OBR	8.175.918.844	396.325.863	1.659.327.770	5.671.755.105	1.041.293.920	-	199.867.912	8.572.244.707	40.987.439	TA
Fusagasugá	IEM José Celestino Mutis	405030-OBR	4.291.776.757	277.406.301	2.265.092.025	2.304.091.033	-	-	-	4.569.183.058	125.547.118	S
Soacha	I.E. León XIII	140004-2-OBR	8.811.289.480	423.396.481	6.464.280.173	2.770.405.788	-	-	-	9.234.685.961	254.800.108	TA
Soacha	IEO Eugenio Díaz Castro	140002-OBR	78.537.600	11.780.640	-	90.318.240	-	-	-	90.318.240	90.318.240	TA
Pasca	IE Adolfo León Gómez	405018-OBR	36.444.520	5.466.678	-	41.911.198	-	-	-	41.911.198	41.911.198	TA
Chía	IE Diversificado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Fusagasugá	IEM Francisco José De Caldas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Soacha	IEO Eduardo Santos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Cajicá	I.E. Rincón Santo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Fusagasugá	IEM Francisco Técnico Industrial - IE Alcázar 2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Paratebuena	IED Agrícola	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: T (Terminado), TA (Terminado anticipadamente), S (Suspendida), E (En ejecución) y C (Cancelado)

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Cundinamarca

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a quince (15) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: Dos (2) en ejecución, uno (1) en suspensión, uno (1) obra terminada, seis (6) cancelados y cinco (5) proyectos terminados anticipadamente, por \$46.555.704.389 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 16

Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Guainía
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido						Total Pagado	Estado
					FFIE	ETC	ETC	Otro	Contingencia	Total		
Inírida	I.E San Pedro Claver	139004-OBR	2.290.744.323	167.529.393	2.068.319.396	389.954.320	-	-	-	2.458.273.716	30.678.263	E

Nota: E (En ejecución)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Guainía
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada un (1) proyecto, el cual se encuentra en estado de ejecución, por \$2.458.273.716 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 17

Proyectos instituciones educativas en el Departamento del Meta
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido						Total Pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro		Total		
Granada	IE Valentín García	404027-OBR	7.643.073.246	452.720.462	5.663.816.259	2.431.977.449	-	-	-	8.095.793.708	1.301.484.598	E
Fuente de Oro	I.E Antonio Nariño	402028-OBR	3.800.877.539	249.439.487	2.308.070.667	1.742.246.359	-	-	-	4.050.317.026	95.994.242	E
Villavicencio	IE Nueva	404023-OBR	6.075.157.394	388.377.955	4.521.235.409	1.942.299.940	-	-	-	6.463.535.349	181.372.903	E
Villavicencio	IE Nueva	404026-OBR	7.643.073.246	452.720.462	5.663.816.259	2.431.977.449	-	-	-	8.095.793.708	231.777.711	E

Nota: E (En ejecución)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Meta
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada cuatro (4) proyectos, el cual se encuentran en estado de ejecución, por \$26.705.439.791 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 18

Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Casanare
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido						Total Pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro		Total		
Maní	IE Luis Enrique Barón Leal	405037-OBR	4.844.877.270	307.975.027	3.078.395.050	2.074.457.247	-	-	-	5.152.852.297	3.215.231.789	E
Tamara	IE Arturo Salazar Mejía	402051-OBR	6.302.178.429	303.064.492	4.623.670.044	1.981.572.877	-	-	-	6.605.242.921	29.606.779	E

Nota: E (En ejecución)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Casanare
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada dos (2) proyectos, el cual se encuentran en estado de ejecución, por \$11.758.095.218 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 19
Proyectos instituciones educativas en el Distrito de Bogotá D.C.
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia			Total
Bogotá, D.C.	IE Campo Verde 1	404020-OBR	17.526.978.883	968.141.251	6.982.959.757	11.512.160.377	-	-	-	18.495.120.134	12.086.404.631	E
Bogotá, D.C.	IED Rafael Uribe Uribe	404022-OBR	21.329.390.326	1.169.783.642	9.465.629.420	13.033.544.548	-	-	-	22.499.173.968	5.866.086.630	E
Bogotá, D.C.	IE Campo Verde 2	404021-OBR	17.659.991.979	974.994.373	6.982.959.757	11.652.026.595	-	-	-	18.634.986.352	12.620.715.019	E
Bogotá, D.C.	IE Laureano Gómez	404002-OBR	23.317.622.951	1.257.990.577	7.720.260.371	16.855.353.157	-	-	-	24.575.613.528	14.364.848.952	E
Bogotá, D.C.	IE Lote San Diego	404029-OBR	17.514.225.601	825.518.913	6.736.116.558	11.603.627.956	-	-	-	18.339.744.514	-	E
Bogotá, D.C.	IED Julio Garavito Armero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Bogotá, D.C.	IED Gustavo Restrepo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Bogotá, D.C.	Lote Bolonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: E (En ejecución) y C (Cancelado)
Fuente: Plan de trabajo Gerencia Bogotá
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a ocho (8) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: cinco (5) en ejecución y tres (3) proyectos cancelados, por \$102.544.638.496 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Eje Cafetero y Pacífico

Cuadro No. 20
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Antioquia
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia			Total
Cañasgordas	Colegio San Pascual	400006-OBR	4.069.669.156	256.236.108	2.084.873.137	2.241.032.127	-	-	-	4.325.905.264	296.891.583	E
Abriaquí	I. E. La Milagrosa	402039-OBR	1.319.592.949	134.497.779	534.258.912	919.831.816	-	-	-	1.454.090.728	3.798.928	E
Girardota	IE Atanasio Girardot	400051-OBR	7.603.480.058	364.630.559	4.913.048.748	416.696.720	500.602.347	2.137.762.802	-	7.968.110.617	658.446.872	E
La Estrella	IE Concejo Municipal	400049-OBR	4.926.618.867	275.650.944	3.189.633.386	-	763.545.794	1.249.090.631	-	5.202.269.811	20.614.371	E
Bello	IE La Navarra	400025-OBR	2.068.091.362	142.328.363	1.228.057.007	957.065.880	-	25.296.838	-	2.210.419.725	12.284.152	E

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia			
Bello	IE Tomas Cadavid	400024-OBR	7.270.918.765	350.353.620	5.197.496.351	2.423.776.034	-	-	-	7.621.272.385	29.780.070	E
Envigado	IE José Miguel De La Calle	400031-OBR	8.355.899.967	397.241.428	4.922.019.590	1.986.469.596	-	1.844.652.209	-	8.753.141.395	121.897.476	E
Envigado	IE Normal Superior De Envigado	400030-OBR	15.513.216.495	838.912.432	10.495.787.369	3.631.448.940	-	2.224.892.618	-	16.352.128.927	60.421.151	E
Itagüí	I.E. CIUDAD Itagüí	400038-OBR	6.980.582.189	353.826.351	3.602.588.769	2.398.410.751	-	1.333.409.020	-	7.334.408.540	515.178.921	E
Itagüí	Avelino Saldarriaga	400032-OBR	6.110.854.286	318.681.326	4.093.866.987	1.458.411.414	-	877.257.211	-	6.429.535.612	540.997.532	E
Itagüí	I.E. CIUDAD Itagüí	400033-OBR	3.690.172.742	219.221.603	1.958.712.263	1.523.598.013	-	427.084.069	-	3.909.394.345	280.519.337	E
Itagüí	Los Gómez	400036-OBR	5.290.951.918	278.937.061	3.608.143.942	1.184.937.819	-	776.807.218	-	5.569.888.979	515.886.384	E
Itagüí	San José	400037-OBR	8.199.061.713	391.785.644	4.779.983.166	1.519.655.338	-	2.291.208.853	-	8.590.847.357	683.740.521	E
Medellín	IE Maestro Pedro Nel Gómez	400017-OBR	8.163.783.252	393.174.453	4.903.242.474	3.003.870.976	-	649.844.255	-	8.556.957.705	31.537.087	E
Medellín	IE Capilla Del Rosario	400041-OBR	3.774.414.560	240.637.940	2.498.029.939	824.044.199	-	692.978.362	-	4.015.052.500	297.461.943	E
Medellín	IE. San Antonio De Prado	400042-OBR	5.589.321.491	379.131.278	2.381.042.449	632.165.384	-	2.955.244.936	-	5.968.452.769	13.562.538	E
Medellín	IE San Antonio De Prado	400043-OBR	5.682.820.129	363.102.759	3.122.506.765	1.184.781.318	-	1.738.634.805	-	6.045.922.888	622.013.044	E
Medellín	IE Barrio Olaya Herrera	400003-OBR	11.698.429.661	1.138.762.758	4.922.020.478	2.946.348.262	-	1.892.447.747	3.076.375.932	12.837.192.419	37.074.891	E
Medellín	IE Benjamín Herrera	153001-OBR	5.760.728.997	304.364.610	4.245.565.525	1.819.528.082	-	-	-	6.065.093.607	-	E
Rionegro	I. E. La Mosquita	400077-OBR	2.715.682.180	170.621.959	1.933.157.252	953.146.887	-	-	-	2.886.304.139	9.610.484	E
Rionegro	IE. Guillermo Gaviria	400078-OBR	2.056.920.178	146.775.001	1.484.088.039	719.607.140	-	-	-	2.203.695.179	6.898.787	E
Rionegro	I. E. San José De Las Cuchillas	400079-OBR	2.376.406.745	168.872.140	1.710.595.393	834.683.492	-	-	-	2.545.278.885	8.123.189	E
Sabaneta	IE Colegio José Félix De Restrepo	400044-OBR	6.001.051.239	312.947.082	4.101.973.145	1.047.784.454	-	1.164.240.722	-	6.313.998.321	534.520.025	E
Sabaneta	IE María Auxiliadora	400082-OBR	6.028.686.481	322.233.391	4.430.143.958	1.156.900.450	-	763.875.464	-	6.350.919.872	25.479.369	E
Turbo	IE Comunal San Jorge	400081-OBR	4.258.834.921	247.212.829	3.136.682.544	1.369.365.206	-	-	-	4.506.047.750	266.028.210	E
Bello	IE Nueva Generación	400023-OBR	148.451.631	22.267.745	-	170.719.376	-	-	-	170.719.376	145.096.655	TA
Bello	IE Gilberto Echeverri Mejía	400028-OBR	233.576.460	35.036.469	-	268.612.929	-	-	-	268.612.929	37.245.982	TA
Cocorná	IE Eva Tullia Quintero De Toro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Sonson	IER La Danta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
El Carmen de Viboral	IE E. El Progreso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Tarso	IE José Prieto Arango	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Puerto Nare	IER La Sierra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Ciudad Bolívar	IER Juan Tamayo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: E (En ejecución), TA (Terminado anticipadamente) y C (Cancelado).

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Antioquia

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a treinta y tres (33) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: veinte y cinco (25) en ejecución, seis (6) cancelados y dos (2) proyectos terminados anticipadamente, por \$154.455.662.024 (incluyendo el valor del contrato de interventoría).

Cuadro No. 21
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Caldas
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido						Total Pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Pácora	IE Escuela Normal Superior San José	400084-OBR	8.215.190.842	258.504.144	2.775.674.467	1.202.647.173	1.244.957.783	-	3.250.415.563	8.473.694.986	40.786.954	E
Salamina	IE Normal Superior María Escolástica	400083-OBR	3.480.639.414	239.524.444	2.525.175.102	492.879.981	702.108.775	-	-	3.720.163.858	13.349.680	E
Villamaría	IE Jaime Duque Grisales	402040-OBR	2.567.612.097	166.319.475	1.398.394.588	578.679.170	573.142.144	-	183.715.670	2.733.931.572	40.321.803	E
Villamaría	IE Gerardo Arias Ramírez	400071-OBR	9.219.350.978	541.197.154	6.616.148.967	1.566.581.687	1.577.817.478	-	-	9.760.548.132	35.802.337	E
Manizales	IE Mariscal Sucre	400086-OBR	1.243.965.650	125.659.403	945.324.345	424.300.708	-	-	-	1.369.625.053	-	E
Manizales	IE Pablo Vi	400087-OBR	2.481.535.471	157.251.611	1.825.302.489	813.484.593	-	-	-	2.638.787.082	-	E
Manizales	IE Villa Del Pilar	400073-OBR	1.308.078.195	97.152.363	902.061.549	503.169.009	-	-	-	1.405.230.558	-	E
Manizales	IE Miguel Antonio Caro	400074-OBR	1.997.082.164	147.131.127	1.461.930.230	682.283.061	-	-	-	2.144.213.291	-	E
Manizales	IE Rural María Goretti	400088-OBR	1.651.883.722	119.301.788	1.037.210.941	733.974.569	-	-	-	1.771.185.510	39.635.214	E
Manizales	I.E. Liceo Mixto Sinai	400085-OBR	1.765.585.745	135.953.744	1.200.457.327	701.082.162	-	-	-	1.901.539.489	-	E
Manizales	I.E. Siete De Agosto	400063-OBR	4.368.157.029	251.199.673	3.035.525.277	1.583.831.425	-	-	-	4.619.356.702	15.325.676	E

Nota: E (En ejecución)

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Caldas

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a once (11) proyectos, los cuales se encuentran en estado de ejecución, por \$40.538.276.233, aquí se encuentra incluido el valor del contrato de interventoría.

Cuadro No. 22
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Cauca
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	ET	Contingencia	Total			
Páez	Normal Superior Enrique Vallejo Tierradentro	400095-OBR	1.641.574.495	118.464.405	1.232.027.231	528.011.669	-	-	-	1.760.038.900	5.997.698	E
Cajibío	I.E. Efraín Orozco	400094-OBR	2.037.258.596	143.282.247	1.526.378.590	248.853.851	405.308.402	-	-	2.180.540.843	6.627.264	E
Caldono	I.E. Monterilla	400092-OBR	1.160.516.897	116.939.997	894.219.826	317.043.761	66.193.307	-	-	1.277.456.894	3.885.189	E
Caldono	I.E. Los Comuneros	400093-OBR	801.106.065	92.929.776	625.825.090	205.940.234	62.270.517	-	-	894.035.841	3.095.663	E
Corinto	I.E. Nucleo Técnico Agropecuario	400097-OBR	6.683.038.070	325.105.657	6.271.780.839	619.417.698	116.945.190	-	-	7.008.143.727	740.411.274	E
Puerto Tejada	I.E. Jose Hilario Lopez	400090-OBR	1.794.034.479	129.638.195	1.346.570.871	378.715.198	198.386.605	-	-	1.923.672.674	6.844.132	E
Santander de Quilichao	I.E. El Palmar	400091-OBR	1.917.950.186	137.362.296	1.162.256.229	799.915.229	93.141.024	-	-	2.055.312.482	139.739.985	E
Villa Rica	I.E. Ietec. Ccial. Simón Bolívar	400096-OBR	8.160.775.264	393.621.478	5.623.501.157	399.047.741	2.531.847.844	-	-	8.554.396.742	641.889.504	E
Popayán	I.E. Normal Superior	183004-OBR	1.419.856.885	103.265.346	1.066.185.562	456.936.669	-	-	-	1.523.122.231	-	E

Nota: E (En ejecución)

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Cauca

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a nueve (9) proyectos, los cuales se encuentran en estado de ejecución, por \$27.176.720.334, aquí se encuentra incluido el valor del contrato de interventoría.

Cuadro No. 23
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Chocó
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	T	Otro	Contingencia			Total
Quibdó	IE Técnico Industrial Integrado Carrasquilla Sede	400076-OBR	12.739.006.519	539.804.158	11.286.989.075	1.991.821.602	-	-	-	13.278.810.677	37.117.509	E
Quibdó	Normal Superior De Quibdó	402037-OBR	14.601.853.577	620.416.343	12.938.929.432	2.283.340.488	-	-	-	15.222.269.920	261.663.842	E
Carmen de Atrato	IE Indígena Tobías Queragama	402047-OBR	3.299.721.761	171.465.889	3.461.467.949	-	-	9.719.701	-	3.471.187.650	-	E
Río Quito	I.E. Agropecuaria Sra De Las Mercedes	En proceso	3.588.933.579	186.478.715	3.763.282.032	-	-	12.130.262	-	3.775.412.294	-	ES
Riosucio	IE Nuestros Esfuerzos	402045-OBR	5.884.585.636	279.256.163	6.143.199.213	-	-	20.642.586	-	6.163.841.799	-	ES
Nóvita	I.E. Agroambiental Carlos Holguín	En proceso	6.984.160.352	331.036.560	7.287.680.132	-	-	27.516.780	-	7.315.196.912	-	ES
Bahía Solano	I.E. Luis López De Mesa	402046-OBR	4.144.019.173	242.933.594	4.372.840.719	-	-	14.112.048	-	4.386.952.767	-	ES

Notas: E (En ejecución) y ES (En suscripción)

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Chocó

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a siete (7) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: cinco (5) en ejecución y dos (2) proyectos en suscripción, por \$53.613.672.019, aquí se encuentra incluido el valor del contrato de interventoría.

Esta auditoría fue articulada con una veeduría ciudadana, legalmente constituida para el seguimiento de los recursos para las obras de Infraestructura educativa de las I.E. del municipio de Quibdó (Integrado Carrasquilla Industrial, Sede Anexa y Normal Superior de Quibdó, Sede Principal), sin embargo, esta veeduría, no allegó a la auditoría los insumos para su evaluación, dadas las medidas de aislamiento obligatorio generadas por la pandemia del Covid 19.

Cuadro No. 24
Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Nariño
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	ET	Otro	Cont			Total
Ipiales	IE Municipal Microempresarial Los Andes	401099-OBR	3.616.959.838	210.717.316	2.655.782.946	1.171.894.208	-	-	-	3.827.677.154	-	E
Pasto	I.E Ciudadela Educativa De Pasto	401066-OBR	2.695.389.781	182.484.308	1.941.959.015	935.915.074	-	-	-	2.877.874.089	2.098.365	E
Pasto	Escuela Normal Superior De Pasto	401063-OBR	3.331.117.978	232.490.497	2.406.186.167	1.157.422.308	-	-	-	3.563.608.475	-	E
Arboleda	IE Rosafloreda Sur	En proceso	2.028.641.875	132.384.971	2.084.361.676	-	-	76.665.170	-	2.161.026.846	-	ES
Belén	IE Agropecuaria La Esperanza	En proceso	744.639.210	55.486.465	772.943.015	-	-	27.182.660	-	800.125.675	-	ES
Cumbal	IE Divino Niño Jesús	En proceso	871.406.276	65.424.703	901.040.477	-	-	35.790.502	-	936.830.979	-	ES
Albán	IE Juan Ignacio Ortiz	En proceso	2.612.835.018	161.108.276	2.655.447.029	-	-	118.496.265	-	2.773.943.294	-	ES
Santa Bárbara	IE Politécnico De Santa Bárbara	En proceso	-	-	3.393.884.654	-	-	155.293.532	-	3.549.178.186	-	ES
Túquerres	IE Instituto Teresiano	En proceso	1.105.347.632	83.157.739	1.141.741.127	-	-	46.764.244	-	1.188.505.371	-	ES
San Lorenzo	IE Técnico Agropecuario San Gerardo	En proceso	550.346.640	64.327.560	595.495.324	-	-	19.178.876	-	614.674.200	-	ES
Samaniego	IE Técnico Agroecológico El Motilón	En proceso	1.819.954.767	118.617.106	1.870.866.913	-	-	67.704.960	-	1.938.571.873	-	ES
Iles	Ce San Francisco De Asís	En proceso	1.014.549.378	75.905.401	1.050.939.245	-	-	39.515.534	-	1.090.454.779	-	ES
Albán	IE Politécnico Juan Bolaños	En proceso	1.100.406.185	83.303.644	1.132.968.863	-	-	50.740.966	-	1.183.709.829	-	ES
Pasto	IE Artemio Mendoza	402050-OBR	15.630.135	2.344.520	-	17.974.655	-	-	-	17.974.655	-	TA

Notas: E (En ejecución), ES (En suscripción) y TA (Terminado anticipadamente)

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Nariño

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a catorce (14) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: tres (3) en ejecución, diez (10) en suscripción y un (1) proyecto terminado anticipadamente, por \$26.524.155.405, aquí se encuentra incluido el valor del contrato de interventoría.

Cuadro No. 25
 Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Quindío
 Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido						Total Pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Armenia	IE La Adielá	401075-OBR	4.010.025.882	257.433.105	2.890.714.562	1.376.744.425	-	-	-	4.267.458.987	-	E
Armenia	IE Ciudadela Occidente	401073-OBR	11.042.794.117	473.871.829	5.591.268.134	2.922.417.724	-	-	3.002.980.088	1.516.665.946	-	E
Armenia	IE Rufino José Cuervo Sur	401074-OBR	10.886.535.282	541.023.436	6.078.028.147	3.804.262.053	-	-	1.545.268.518	1.427.558.718	-	E
Circasia	IE San José	4010109-OBR	1.721.190.303	108.818.313	762.377.401	762.377.402	-	-	305.253.813	1.830.008.616	-	E
Salento	IE Liceo Quindío	401088-OBR	4.125.273.844	220.225.221	2.253.610.962	965.833.270	-	-	1.126.054.833	4.345.499.065	-	E
Filandia	IE Liceo Andino Santísima Trinidad	401089-OBR	5.706.338.214	248.563.501	2.881.022.898	1.234.724.099	-	-	1.839.154.718	5.954.901.715	-	E

Nota: E (En ejecución)

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Quindío

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a seis (6) proyectos, el cual se encuentran en estado de ejecución, por \$39.342.093.047, aquí se encuentra incluido el valor del contrato de interventoría.

Cuadro No. 26
 Proyectos instituciones educativas en el Departamento de Risaralda
 Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido						Total Pagado	Estado
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia	Total		
Dosquebradas	IE Popular Diocesano	401094-OBR	7.736.140.925	320.045.165	3.699.101.374	1.585.329.158	-	-	2.771.755.558	8.056.186.090	-	E
Pereira	IE Ciudad Boquía	4010104-OBR	326.552.548	49.153.701	169.637.328	92.284.480	-	-	113.784.441	375.706.249	-	E
Pereira	IE Rodrigo Arenas Betancourt	401097-OBR	426.421.964	63.963.295	156.523.404	67.081.459	-	-	266.780.396	490.385.259	-	E
Pereira	El Remanso	177001-OBR	241.927.430	36.289.115	158.232.973	67.814.132	-	-	52.169.440	278.216.545	-	E
Apía	IE Sagrada Familia	4010100-OBR	6.680.602.733	269.897.042	3.060.884.838	1.355.307.497	-	-	2.534.307.440	6.950.499.775	-	E
Marsella	IE Las Tasas	401015-OBR	3.981.746.824	178.703.047	1.787.559.675	1.067.492.046	-	-	1.305.398.150	4.160.449.871	-	E
Pueblo Rico	IE San Pablo	4010102-OBR	6.006.584.841	242.545.798	2.632.758.398	1.128.325.026	-	-	2.488.047.215	6.249.130.639	-	E
Apía	IE Santo Tomas De Aquino	4010101-OBR	4.597.432.403	219.125.784	2.342.256.205	1.038.112.234	-	-	1.436.189.748	4.816.558.187	-	E
Santa Rosa de Cabal	Instituto Tecnológico Santa Rosa De Cabal	4010108-OBR	13.073.305.064	531.612.580	6.153.574.245	3.347.608.738	-	-	4.103.734.661	13.604.917.644	-	E

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	Otro	Contingencia	Total			
La Virginia	IE Bernardo Arias Trujillo	401071-OBR	8.501.508.011	394.048.393	4.764.414.292	2.266.156.573	-	-	1.864.985.539	8.895.556.404	-	E
Santa Rosa de Cabal	IE Laboure	4010103-OBR	8.547.265.234	409.271.975	5.118.478.270	2.193.633.543	-	-	1.644.425.396	8.956.537.209	-	E
Guática	IE María Reina	401011-OBR	16.189.117	2.218.068	-	18.407.185	-	-	-	18.407.185	17.005.185	TA
Pereira	IE Las Brisas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Santa Rosa de Cabal	Escuela Simón Bolívar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: E (En ejecución), TA (Terminado anticipadamente) y C (Cancelado)

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Risaralda

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a catorce (14) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: once (11) en ejecución, dos (2) cancelados y un (1) proyecto terminado anticipadamente, por \$62.852.551.057, aquí se encuentra incluido el valor del contrato de interventoría.

Cuadro No. 27
Proyectos instituciones educativas en el Departamento del Valle del Cauca
Cifras en pesos

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	Otro	Contingencia	Total			
Buenaventura	I.E. José Acevedo Y Gómez	401092-OBR	1.169.303.680	89.421.804	1.006.980.387	251.745.097	-	-	-	1.258.725.484	-	E
Buenaventura	I.E. José Acevedo Y Gómez	401093-OBR	1.654.373.472	126.530.583	1.424.723.244	356.180.811	-	-	-	1.780.904.055	-	E
Buenaventura	IE Nuestra Señora Del Perpetuo Socorro	402054-OBR	1.174.120.010	85.071.096	1.250.903.358	8.287.748	-	-	-	1.259.191.106	-	E
Buenaventura	IE Simón Bolívar	4010105-OBR	2.625.393.328	153.403.180	2.756.991.185	21.805.323	-	-	-	2.778.796.508	-	E
Buenaventura	IE Jaime Rook	401091-OBR	1.205.414.913	92.323.318	1.038.190.586	259.547.645	-	-	-	1.297.738.231	-	E
Buenaventura	IE Jaime Rook	401090-OBR	432.593.301	54.133.477	389.381.422	97.345.356	-	-	-	486.726.778	-	E
Buenaventura	IE Santa Cecilia	402053-OBR	1.177.718.669	85.345.484	1.254.711.771	8.352.382	-	-	-	1.263.064.153	-	E
Buenaventura	IE Santa Cecilia	402052-OBR	897.677.934	64.935.393	956.581.756	6.031.571	-	-	-	962.613.327	-	E
Buenaventura	IE Nuestra Señora Del Perpetuo Socorro	402057-OBR	1.533.775.737	111.170.775	1.634.002.900	10.943.612	-	-	-	1.644.946.512	-	E
Buenaventura	IE Raúl Orejuela Bueno	402055-OBR	1.937.742.852	121.506.527	2.045.853.270	13.396.109	-	-	-	2.059.249.379	-	E

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	ET	Otro	Contingencia			Total
Buenaventura	IE Patricio Olave Angulo	402056-OBR	1.896.568.112	119.684.885	2.001.198.735	15.054.262	-	-	-	2.016.252.997	-	E
Buenaventura	IE Antonio José De Sucre	402058-OBR	988.973.230	71.577.214	1.053.796.816	6.753.628	-	-	-	1.060.550.444	-	E
Cali	IE Isaias Gamboa	401036-OBR	611.532.765	66.175.350	384.713.781	209.288.319	-	-	83.706.015	677.708.115	-	E
Cali	IE Evaristo García	401022-OBR	1.087.527.753	113.425.826	691.483.732	509.469.847	-	-	-	1.200.953.579	27.682.078	E
Cali	IE Agustín Nieto Caballero	401067-OBR	5.138.534.304	263.843.021	2.866.722.520	1.548.464.003	-	-	987.190.802	5.402.377.325	-	E
Cali	IE Villa Del Sur	4010107-OBR	7.275.484.325	429.079.271	747.212.396	6.957.351.200	-	-	-	7.704.563.596	-	E
Cali	IE El Diamante	401038-OBR	8.653.987.664	376.988.422	4.374.301.620	2.320.561.694	-	-	2.336.112.772	9.030.976.086	-	E
Cali	IE Rodrigo Lloreda Caicedo	401030-OBR	3.880.632.545	172.803.444	1.721.512.715	1.022.591.317	-	-	1.309.331.957	4.053.435.989	-	E
Cali	IE Libardo Madrid Valderrama	401039-OBR	5.739.968.039	251.084.958	2.617.677.926	1.248.335.847	-	-	2.125.039.224	5.991.052.997	-	E
Cali	IE Libardo Madrid Valderrama	401032-OBR	2.736.667.439	182.370.218	1.793.171.752	1.125.865.905	-	-	-	2.919.037.657	-	E
Cali	IE Siete de Agosto	401017-OBR	3.303.078.320	166.723.739	1.659.786.125	999.739.343	-	-	810.276.591	3.469.802.059	1.971.004	E
Cali	IE Alberto Carvajal Borrero	401019-OBR	4.493.088.994	283.292.717	2.963.499.089	1.812.882.622	-	-	-	4.776.381.711	3.301.376	E
Cali	IE Santa Fe	401023-OBR	1.968.584.329	150.827.323	1.361.353.595	758.058.057	-	-	-	2.119.411.652	1.493.023	E
Cali	IE Manuel María Mallarino	401087-OBR	4.953.037.787	229.914.657	2.902.635.224	1.665.167.455	-	-	615.149.765	5.182.952.444	-	E
Cali	IE Normal Superior Santiago De Cali	165001-OBR	2.359.090.989	149.110.460	1.755.741.014	752.460.435	-	-	-	2.508.201.449	-	E
Guadalajara de Buga	IE Rural El Placer	401086-OBR	2.154.078.537	156.563.162	1.479.997.963	830.643.736	-	-	-	2.310.641.699	1.356.766	E
Palmira	IE Ciudadela Educativa Megacolegio	401098-OBR	8.606.474.081	666.359.861	4.737.769.385	999.936.086	-	1.987.916.749	1.547.211.722	9.272.833.942	5.073.330	E
Restrepo	IE Jorge Eliecer Gaitán	401083-OBR	10.236.671.508	460.382.111	5.530.090.702	2.752.721.625	-	-	2.414.241.292	10.697.053.619	69.700.203	E
Guacarí	IE José Ignacio Ospina	401084-OBR	3.416.203.466	234.619.742	2.534.421.296	1.116.401.912	-	-	-	3.650.823.208	679.425.160	E
Ginebra	IE Inmaculada Concepción	401077-OBR	10.086.358.270	736.620.405	5.538.610.580	2.593.129.543	-	-	2.691.238.552	10.822.978.675	38.494.043	E
Versalles	IE Carlos Holguín Sardi	401078-OBR	1.420.223.464	270.673.420	917.598.939	394.751.686	-	-	378.546.259	1.690.896.884	5.412.418	E
Dagua	I.E. El Palmar	401081-OBR	2.090.420.508	232.037.138	1.328.425.591	750.109.203	-	-	243.922.852	2.322.457.646	-	E
Guacarí	I.E. Normal Superior Miguel De Cervantes Saavedra	401085-OBR	5.994.983.427	579.771.954	3.321.383.085	1.578.639.266	-	-	1.674.733.030	6.574.755.381	22.880.154	E
Pradera	I.E. Francisco Antonio Zea	4010106-OBR	7.900.892.337	555.193.644	4.246.266.427	2.534.090.385	-	-	1.675.729.169	8.456.085.981	-	E
Cali	IE El Hormiguero	401035-OBR	7.979.863	1.196.979	-	9.176.842	-	-	-	9.176.842	7.979.863	TA
Cali	IE Boyacá	401027-OBR	21.438.675	3.215.801	-	24.654.476	-	-	-	24.654.476	22.510.609	TA

Municipio	Institución Educativa	Acuerdo de Obra	Valor Obra	Valor Interventoría	Comprometido					Total Pagado	Estado	
					FFIE	ETC	E	Otro	Contingencia			Total
Tuluá	I.E. San Rafael	401096 -OBR	86.183.371	12.927.506	-	99.110.877	-	-	-	99.110.877	15.083.781	TA
Palmira	I.E. Antonio Lizarazo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C
Cali	IE Santa Fe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	C

Notas: E (En ejecución), TA (Terminado anticipadamente) y C (Cancelado).

Fuente: Plan de trabajo Gerencia Valle del Cauca

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La evaluación está enfocada a treinta y nueve (39) proyectos, los cuales se encuentran en el siguiente estado: treinta y cuatro (34) en ejecución, dos (2) cancelados y tres (3) proyectos terminados anticipadamente, por \$128.837.082.863 (incluye valor del contrato de interventoría).

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría:

En atención con lo dispuesto por el Decreto 457 de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo en todo el país, debido a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus - Covid-19, se excluyeron las visitas de campo programadas a los proyectos de infraestructura educativa, objeto de estudio.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación de Control Interno, aplicada al manejo de los Recursos de las obras de infraestructura educativa construidas con recursos del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa FFIE y recursos de los entes territoriales, arrojó una calificación total consolidada de **1,829** puntos, que lo ubica en el rango **Con Deficiencias**.

La calificación total por componentes fue de 0,173, ubicándose en el rango de *“Parcialmente Adecuado”*. La evaluación del diseño y efectividad de los Controles dio como resultado 1,656, ubicándose en el rango de *“Parcialmente Adecuado”*.

Las actividades evaluadas permitieron establecer que los controles implementados por el FFIE no mitigan en forma oportuna y eficaz los riesgos identificados, evidenciando deficiencias en los mecanismos de control, autocontrol, planeación, regulación y seguimiento, las cuales se muestran en los hallazgos que se detallaron

en el resultado del presente Control Excepcional bajo la modalidad de Auditoría de Cumplimiento.

Cuadro No. 28
Consolidado Evaluación de Control Interno

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	3	1
B. Evaluación del riesgo	4	2
C. Sistemas de información y comunicación	4	1,67
D. Procedimientos y actividades de control	2	2
E. Supervisión y monitoreo	2	2
Puntaje total por componentes	2	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0,173	
	Parcialmente adecuado	

Riesgo combinado promedio	MEDIO
---------------------------	-------

Riesgo de fraude promedio	BAJO
---------------------------	------

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	248,00	366,00	1,476	20%	0,295
B. Evaluación de la efectividad	248,00	482,00	1,944	70%	1,360
Calificación total del diseño y efectividad	1,656				Parcialmente adecuado

Calificación final del control interno	1,829
	Con deficiencias

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

Fuente: Matriz Evaluación de Control Interno CGR.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

2.6.1 Concepto

Incumplimiento Material Adverso

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que el cumplimiento de la gestión adelantada por el MEN, el FFIE, las ETC y las ET, en la ejecución de los

recursos, objeto del Auto ORD-80112-0213-2019, aplicados a los 286 proyectos de infraestructura educativa señalados en el anexo 2 del Auto 016 de 2019, **NO RESULTA CONFORME**, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

El concepto consolidado, se encuentra soportado en situaciones de incumplimientos a la normatividad aplicable en la postulación, viabilización, priorización, planeación, ejecución y entrega de los proyectos; entre otras debilidades evidenciadas en desarrollo del PNIE, así:

La postulación de predios realizada por las ET no cumplió con lo dispuesto por el artículo 5 de la Resolución 10281 de 2016, en cuanto a la presentación que las ET y las ETC debían hacer al MEN, para su correspondiente evaluación de los predios, los cuales debían contar con disponibilidad inmediata de servicios públicos básicos; por el contrario, la CGR encontró que muchos predios presentaron ausencia total de servicios públicos e inconvenientes de tipo técnico que debieron haberse aclarado y resuelto desde el momento de la postulación.

La viabilización de proyectos no cumplió con los principios de eficiencia y eficacia. A pesar que el MEN suscribió el contrato interadministrativo 620 de 2015 con Findeter, donde la obligación 14 estableció la *“Viabilización técnica, administrativa, legal y ambiental de los proyectos y/o predios presentados por las entidades territoriales y priorizados por EL MINISTERIO, esta viabilización comprenderá, la evaluación de los predios y/o proyectos postulados por las entidades territoriales, el estudio de títulos, verificación de afectaciones ambientales, viales, urbanísticas; así como la verificación de las disponibilidades de servicios públicos domiciliarios, entre otras”*; se financiaron algunos proyectos que carecían de las condiciones técnicas, administrativas, legales y ambientales de viabilización, lo cual conllevó a que se presentaran retrasos en la ejecución e incumplimientos por parte de contratistas de las ET y del mismo FFIE, generando terminaciones anticipadas y cancelaciones de proyectos, entre otros.

La priorización de proyectos, que según lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 2.3.9.2.3. Decreto 1525 de 2015, es una función de la Junta Administradora del FFIE: *“Priorizar y definir los proyectos de infraestructura educativa que serán financiados o cofinanciados con recursos del FFIE”*, no se cumplió en la mayoría de proyectos evaluados, por el contrario, se suscribieron acuerdos de obra para proyectos que no cumplían con los requisitos necesarios, (predios sin servicios públicos básicos, con afectaciones ambientales, invadidos), dando como resultado demoras e incumplimientos.

La planeación, entendida como el principio que debe regir la actividad contractual, siendo ésta la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, no estuvo presente, por el contrario se encontraron

situaciones tales como: plazos que no fueron suficientes para el cumplimiento del objetivo propuesto, desarrollo del proyectos sin reunir las características requeridas para su ejecución, recursos que no se desembolsaron en los términos previstos, actividades que no se desarrollaron a pesar de ser competencia y obligación de determinados actores.

La ejecución de los proyectos evaluados mostró deficiencias de gerencia y administración. Los contratos marco suscritos para la ejecución de las obras tenían como objeto: *“la elaboración de los diseños y estudios técnicos así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE”*, sin embargo, se incumplió el principio de oportunidad, al establecer demoras para iniciar las obras, retrasos en la ejecución, muchos se quedaron en estudios y diseños y, algunos que llegaron a la fase 2 presentaron irregularidades, aulas sin terminar, proyectos terminados de manera anticipada y/o cancelados, hechos que demuestran ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

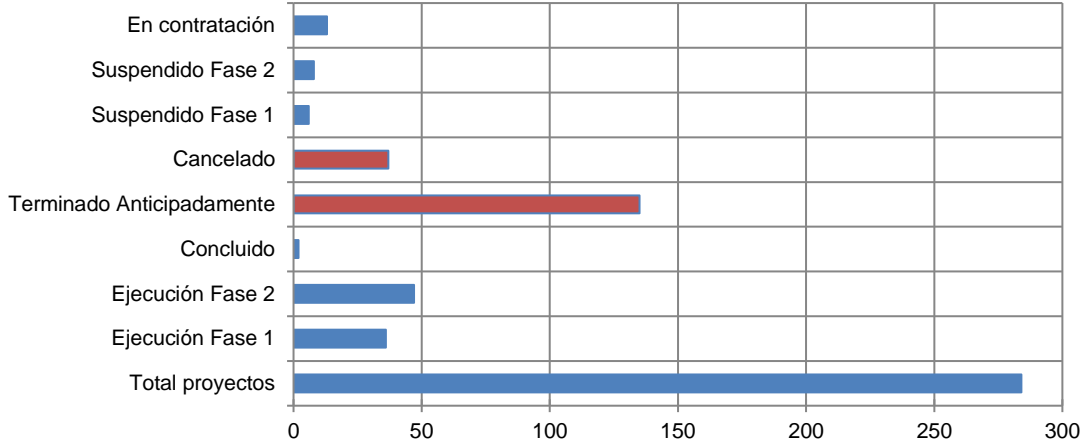
En la entrega de proyectos, los términos para el cumplimiento de cada una de las fases que componen los proyectos se encontraban definidos en los acuerdos de obra, sin embargo, la CGR evidenció inobservancia de los cronogramas para la ejecución y entrega de las obras, lo que generó demoras en la terminación y entrega y originó costos adicionales a las ETC por gastos como arrendamientos de aulas, transporte escolar entre otros e incumplimiento en los plazos definidos para el PNIE.

El PNIE, declarado como de importancia estratégica según el Conpes 3831 de 2015, estimó el déficit en 51.134 aulas escolares, siendo esta la principal barrera para implementar la estrategia de jornada única en la totalidad de establecimientos educativos oficiales del país. De éstas, 30.680 debían estar listas en 2018; no obstante, al final de la vigencia 2019, sólo se terminaron 3.300 aulas en 151 instituciones educativas, equivalentes al 10,76% de avance frente a la meta total propuesta para 2018.

De los 286 proyectos evaluados en la presente Auditoría, únicamente 2 se encontraban concluidos (construcción terminada), esto es el 0,70% del total de proyectos analizados.

A su vez, 135 proyectos fueron terminados de manera anticipada, siendo esta cantidad el 47,54% del total. Por su parte, 37 proyectos fueron cancelados (el 13,03%), significando lo anterior, proyectos viabilizados en un principio, pero no desarrollados.

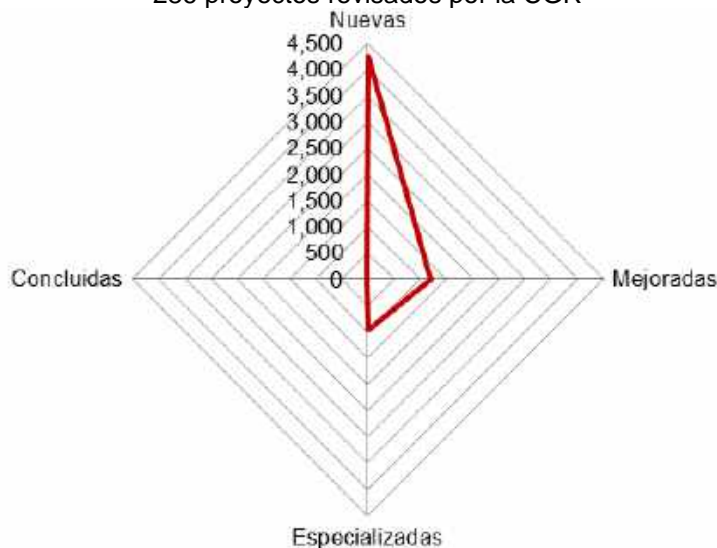
Gráfica 1
Estado de los 286 proyectos evaluados por la CGR a 31-12-2019



Fuente: Expedientes de los 286 proyectos evaluados
Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR

En términos de aulas, la CGR evidenció que los 286 proyectos representaban 6.405 aulas (4.254 nuevas, 1.203 mejoradas y 948 especializadas). No obstante, este Ente de Control únicamente avizoró 22 aulas concluidas, esto es el 0,34% del total. Así las cosas, la ejecución de los recursos por parte del FFIE no es eficiente y se relaciona básicamente con debilidad en la planeación de los proyectos, así como en falencias en las labores de supervisión.

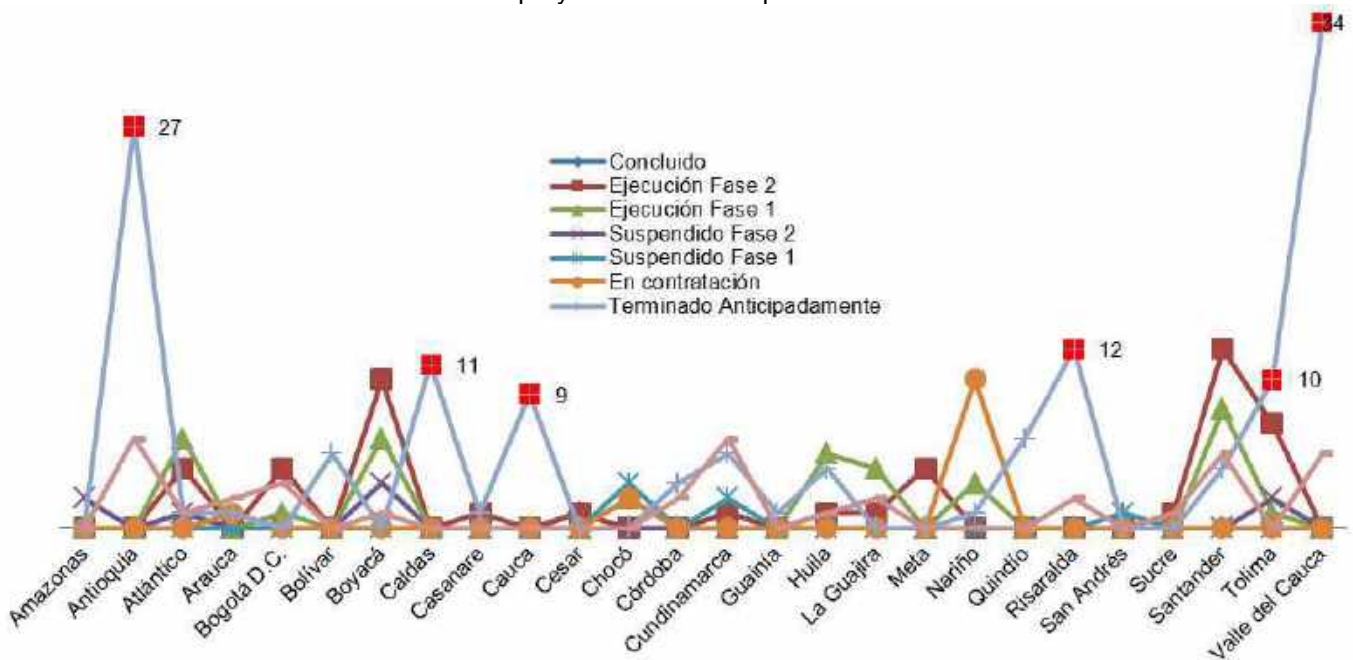
Gráfica 2
Aulas proyectadas vs Aulas concluidas (construidas) a 31-12-2019
286 proyectos revisados por la CGR



Fuente: expedientes de los 286 proyectos evaluados
Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR

La mayor cantidad de proyectos se localizan en los departamentos del Valle del Cauca (39 en total) y Antioquia (33 en total). En esta misma línea, en estos departamentos se evidenció el mayor número de proyectos terminados de manera anticipada (34 en el Departamento del Valle del Cauca y 27 en el Departamento de Antioquia).

Gráfica 3
Estado de los 286 proyectos revisados por la CGR a 31-12-2019



Fuente: expedientes de los 286 proyectos evaluados
Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR

La CGR evidenció baja ejecución presupuestal. A 31-12-2019, las obras contratadas comprometieron recursos por \$1.139.619.304.396 e interventorías por \$67.285.269.235 (en total, \$1.206.904.573.631)¹⁰, no obstante, los pagos al final de la vigencia 2019 fueron de \$107.892.171.918, que representa el 8,94%.

Se evidenció concentración de proyectos en pocos contratistas. Aproximadamente el 46% de los proyectos fueron asignados a un solo contratista (Consortio Mota-Engil). Solo 2 contratistas acumulan más del 60% de la totalidad de los proyectos desarrollados. El Consortio Mota-Engil, quien es el contratista con mayor número de asignaciones de proyectos, (45,99%), también es el que mayor número de atrasos presentó (el 53,05% del total de proyectos atrasados).

¹⁰ Según información suministrada por el FFIE. Archivo "Matriz de Proyectos 286 IE"

Por todo lo anterior, se concluye que la implementación de la jornada única escolar, objetivo del PNIE no fue cumplida, inobservando los principios de planeación, eficacia y eficiencia.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó ciento cuarenta y ocho (148) hallazgos administrativos, de los cuales, treinta (30) tienen alcance fiscal por \$21.821.785.453, ciento diez (110) con presunta incidencia disciplinaria, uno (1) con posible connotación penal, doce (12) para solicitar inicio de indagación preliminar, cinco (5) con otras incidencias, uno (1) para solicitar proceso administrativo sancionatorio y un (1) beneficio cualitativo de auditoría.

El detalle por departamento se presenta así:

Cuadro No. 29
Relación de hallazgos por Departamento
Cifras en pesos

N°	Departamento	A	D	F	P	IP	OI	PAS	BA	Valor fiscales
0	General	3	3	1	-	1	-	-	-	19.080.409.341
1	Amazonas	4	4	1	-	-	1	1	-	66.243.786
2	Antioquia	18	12	2	-	3	-	-	-	311.192.037
3	Arauca	5	4	1	-	-	-	-	1	57.107.175
4	Atlántico	5	4	-	1	1	-	-	-	-
5	Bogotá - Cundinamarca	18	18	9	-	4	-	-	-	1.455.737.853
6	Bolívar	4	2	2	-	-	-	-	-	125.846.516
7	Boyacá	4	1	-	-	-	-	-	-	-
8	Caldas	1	1	-	-	-	-	-	-	-
9	Casanare	1	1	-	-	-	-	-	-	-
10	Cauca	2	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Cesar	2	1	-	-	-	-	-	-	-
12	Chocó	3	3	-	-	-	-	-	-	-
13	Córdoba	3	2	2	-	-	-	-	-	142.176.184
14	Guainía	1	1	-	-	-	-	-	-	-
15	Huila	6	1	-	-	1	-	-	-	-
16	La Guajira	5	3	-	-	1	-	-	-	-
17	Meta	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	Nariño	3	1	-	-	-	-	-	-	-
19	Quindío	2	2	-	-	-	-	-	-	-
20	Risaralda	11	11	-	-	-	-	-	-	-
21	San Andrés	3	3	1	-	-	-	-	-	27.371.790
22	Santander	7	1	-	-	-	-	-	-	-
23	Sucre	2	1	-	-	-	-	-	-	-
24	Tolima	16	15	5	-	1	1	-	-	164.182.770
25	Valle del Cauca	19	15	6	-	-	3	-	-	391.518.001
	Totales	148	110	30	1	12	5	1	1	21.821.785.453

Notas: A (Administrativo), D (Disciplinario), F (Fiscal), P (Penal), IP (Indagación preliminar), OI (Otra incidencia), Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS) y BA (Beneficio de Auditoría)

Fuente: Reporte Informes finales Gerencias Auditoría de Cumplimiento.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades objeto de la presente Auditoría de Cumplimiento - Control Excepcional, deberán elaborar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado de la Auditoría de cumplimiento realizada y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 30 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta actuación, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable. En el caso de los planes de mejoramiento que suscriban los entes territoriales, el seguimiento al cumplimiento de las acciones, estará a cargo de las Contralorías Territoriales.

Bogotá, D. C,



RUBIELA MERCEDES BENAVIDEZ PAZ
Contralora Delegada para el Sector Educación,
Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo - Directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Luz Dary Neuta Velásquez - Coordinadora de Gestión - Supervisora.
Elaboró: Equipo Auditor CGR - Nivel Central y Gerencias Departamentales

3. OBJETIVOS

A continuación, se presentan los resultados del objeto específico desarrollado en el Control Excepcional a los recursos de infraestructura educativa, vigencias 2015 a 2019, de acuerdo con lo dispuesto en los Autos 001 del 18-01-2019, 016 de 2019 del 29-04-2019 y ORD 80112-0213-2019 del 8-11-2019, proferidos por la CGR.

El objetivo general fue conceptuar sobre el manejo de los recursos nacionales y territoriales aportados y ejecutados para las obras de infraestructura educativa, con corte a 31 de diciembre de 2019.

3.1 OBJETIVO ESPECÍFICO

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos para los proyectos de infraestructura educativa asignados tanto por los Entes Territoriales como por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, relacionados en el Auto ORD 80112-0213-2019, de acuerdo con las competencias dadas a la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte por el Auto N° 16 del 29-04-2019.

3.2 OBJETIVO ESPECÍFICO PARA LAS GERENCIAS DEPARTAMENTALES

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos para los proyectos de infraestructura educativa asignados tanto por los ET en cada departamento como por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, relacionados en el Auto ORD 80112-0213-2019, de acuerdo con las competencias dadas a la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte por el Auto N° 16 del 29-04-2019.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que se presentó incumplimiento de la normatividad aplicable para la ejecución de los recursos durante las vigencias 2015 a 2019, destinados para los proyectos de infraestructura educativa, señalados en el Anexo 2 del Auto N° 016 de 2016:

- Deficiencias en la postulación, viabilización técnica y jurídica, priorización de los predios por parte del MEN y de la UG-FFIE, ya que no cumplieron con los requisitos mínimos para la puesta en marcha de los proyectos.

- Deficiencias de planeación, gerencia y administración de los recursos destinados a la infraestructura educativa.
- Incumplimiento de la meta de construcción de aulas, señalada en el Conpes 3831 de 2015, para implementar la estrategia de jornada única escolar.
- Incrementos no justificados del valor de las obras. Retraso para iniciar los proyectos y en las ejecuciones de los mismos, aulas sin terminar, proyectos terminados de manera anticipada y/o cancelados.
- Concentración de contratistas.

4.1.1 Resultados de Seguimiento a Resultados de Auditorías Anteriores

La CGR no ha practicado auditoría, ni actuación especial de fiscalización a los proyectos de infraestructura educativa enunciados en el Anexo 2 del Auto N° 016 de abril de 2016.

Con oficio 2020IE0003078, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la CGR confirmó a la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte que, mediante el Auto N° 10689 del 26 de noviembre de 2019, ese Despacho ordenó cerrar la Indagación Preliminar UCC-IP-003-2019 y la apertura del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF-2019-01166-PRF-UCC-0016-2019. Se indicó que, en dicho proceso, los proyectos enlistados en el Anexo 1 del Auto 016 fueron objeto de reproche por diversas fuentes de afectación fiscal tales como: obras no construidas, mayor valor por metro cuadrado construido, mayor valor pagado por obras complementarias, ambientes escolares no construidos con las características del Colegio 10 y costos desproporcionados de interventoría.

Así las cosas, no existe coincidencia entre los proyectos relacionados en el Anexo 1 que fue objeto de Indagación Preliminar y ahora Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal que adelanta la citada Unidad y los proyectos relacionados en el Anexo 2, que son la materia objeto de auditoría en este control excepcional que adelanta la CDSET.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO

Objetivo específico
Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos para los proyectos de infraestructura educativa, asignados tanto por los ET como por el FFIE, relacionados en el Auto ORD 80112-0213-2019, de acuerdo con las competencias dadas a la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte por el Auto N° 16 del 29-04-2019.

4.2.1 Resultados Generales

La evaluación de los proyectos, objeto de la presente Auditoría, determinaron los siguientes hallazgos a nivel general:

Hallazgo N° 1 Gastos de operación UG-FFIE (D, F)

Constitución Política de Colombia: **“Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Ley 489 de 1998: **Artículo 3:** *“Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.*

Ley 610 de 2000. Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 6, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. **“Daño Patrimonial al Estado”**¹¹.

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. Artículos 34¹² y 53¹³. Deberes del servidor público y sujetos disciplinables.

¹¹**Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000**, el cual quedará así: *“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.*

¹² **Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)*

¹³**Sujetos disciplinables.** *<Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.*

Documento Conpes 3831 de 2015: Contiene la estructura, alcance y características del PNIE a 2018, y presenta la propuesta para la consecución, administración, priorización y seguimiento de los recursos necesarios para su puesta en marcha. Así mismo, somete a consideración del Conpes la declaración de importancia estratégica del PNIE, por ser parte fundamental de la estrategia de implementación de la jornada única planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un nuevo País”*, cuyo principal reto para su implementación es el déficit de aulas a nivel nacional.

Ley 1753 del 9 de junio del 2015: Artículo 59: *“Créase el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, sin personería jurídica, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional”*.

Decreto 1075 del 26 de mayo de 2015, Reglamentario del Sector de Educación: Artículo 2.3.9.2.3., reglamenta la conformación y funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE.

Decreto 1525 del 16 de julio de 2015: *“Por el cual se establece la estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media y se adiciona el Decreto 1075 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”*.

Contrato de Fiducia 1380 de 2015, suscrito entre el MEN y el Consorcio Alianza BBVA, con el objeto de: *“Administrar y pagar las obligaciones que se deriven de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, a través del Patrimonio Autónomo constituido con los recursos transferidos del Fondo de Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media, creado por el Artículo 59 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”*.

El conjunto de gastos en los que incurrió la Unidad de Gestión del FFIE -UG-FFIE- para su funcionamiento y operación, durante la vigencia 2019, transgredió los principios de planeación, eficiencia y eficacia, por cuanto con la estructura organizacional y los demás gastos asociados a la UG-FFIE no se logró, al vencimiento del primer plazo, vigencia 2018, un ahorro en la ejecución el PNIE que justificara desde el punto de vista económico esa estructura de gastos; tampoco se alcanzaron las metas de cobertura de jornada única.

Por el contrario, se incurrió en duplicidad de funciones y por tanto en esfuerzo fiscal, lo cual se evidenció al evaluar la efectividad de las actividades que asumió la UG-FFIE, tales como, supervisión contractual, sistemas de Información, y revisión de viabilidades, entre otras.

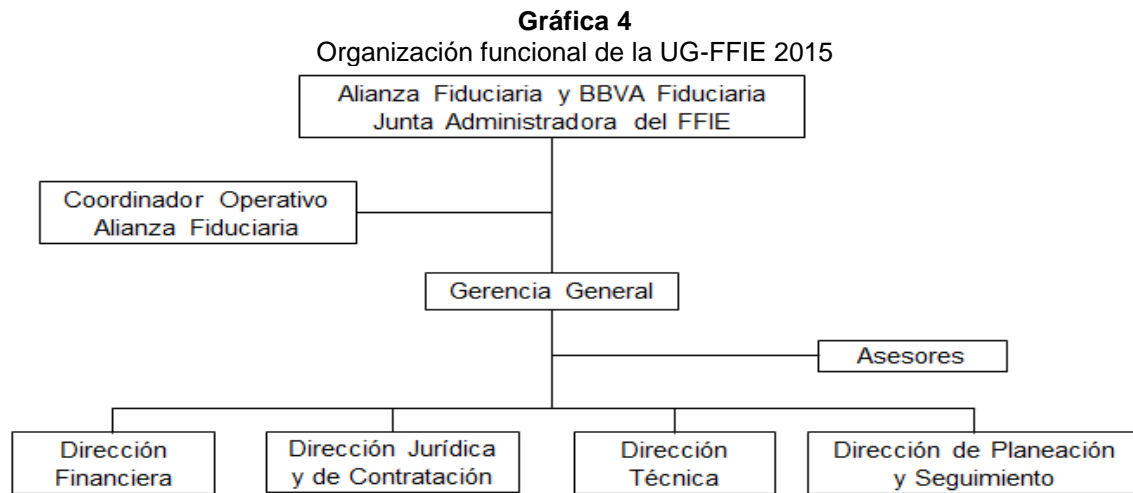
Lo anterior se respalda en los siguientes hechos:

Estructura Organizacional UG-FFIE

El FFIE es una cuenta especial del MEN, sin personería jurídica, creada con fundamento en el documento Conpes 3831 de 2015, a través del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015¹⁴. Ésta indicó que, con cargo a los recursos administrados por el FFIE, se asumirán los costos en que se incurra para el manejo y control de los recursos, los gastos de operación del fondo, y cualquier otro contrato que se requiera para para la ejecución de los proyectos del PNIE.

Según lo dispuesto en el Decreto 1525 de 2015, que estableció la estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del Fondo, la UG-FFIE fue creada con el fin de diseñar, desarrollar e implementar los esquemas necesarios para la ejecución de los proyectos del PNIE. Esta unidad está liderada por un gerente designado por la Junta Administradora del FFIE, encargado de definir su estructura y funcionamiento.

En este sentido, desde 2015, ésta tiene una estructura organizacional, y disponibilidad presupuestal para sus gastos de funcionamiento, la cual fue aprobada por la Junta Administradora del FFIE, en sesión 10, del 23 de noviembre de 2015, así:



Fuente: Documento Reorganización del Modelo de Operación de la Unidad de Gestión del FFIE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Según información aportada por la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la CGR¹⁵, en (...) la sesión ordinaria número 23 de la Junta Administradora de FFIE, llevada a cabo el 29 de noviembre de 2016, el Gerente de la Unidad de Gestión presentó el

¹⁴Modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019.

¹⁵ Oficio 2020IE0036796 del 17-06-2020

panorama del personal de planta proyectado para la Unidad a su cargo, para el periodo 2015 - 2023, así”:

Cuadro No. 30
Planta proyectada UG-FFIE 2016-2023

Área	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gerencia	5	5	5	4	0	0	0	0
Auditoría interna	1	1	1	0	0	0	0	0
Subgerencia	4	4	4	0	0	0	0	0
Administrativa	7	8	7	1	0	0	0	0
Financiera	12	17	16	2	1	1	1	1
Jurídica	14	17	15	7	1	1	1	1
Técnica	27	34	34	14	1	1	1	1
Planeación	14	16	14	6	0	0	0	0
Contingentes	2	6	6	0	0	0	0	0
Totales	86	108	102	34	3	3	3	3

Fuente: Información Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la CGR. Expediente IP 003-2019 C.P.2.20190226.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Al respecto, la UG-FFIE indica que “(...) revisados los archivos de la Unidad de Gestión, no se encontró documentación que diera cuenta de una proyección efectuada de planta de personal del FFIE hasta el año 2023. Por esta razón para el punto 7 se brindó información de los archivos que reposan en la UG FFIE con la información de la planta que estaba en la estructura orgánica en cada año entre el 2015 al año 2020. Ahora bien, frente a la proyección hasta el año 2023, es de anotar que la planta de personal actual obedece a los nuevos retos impuestos por el plan nacional de desarrollo, planta que se irá ajustando de acuerdo con las necesidades de la Unidad de Gestión para cumplir con dicho fin”¹⁶. En este sentido rinden la siguiente proyección para el periodo 2015 a 2019:

Cuadro No. 31
Planta proyectada UG-FFIE 2015-2019

Área	2015	2016	2017	2018	2019
Administrativa	1	2	8	8	12
Financiera	2	12	8	11	9
Gerencia	2	10	10	7	8
Jurídica	6	7	13	12	24
Técnica	8	29	41	40	55
Planeación		7	10	9	8
Subgerencia				1	
	19	67	90	88	116

Fuente: Información FFIE. Oficio FIE2020EE005948 del 24-06-2020.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

El informe de Reorganización Modelo Operación UG-PA-FFIE 2019, allegado a la CGR mediante oficio FIE2020EE001899 de 4 de marzo de 2020, identificó situaciones que afectan la gestión administrativa y de planeación estratégica de la Unidad, considerando necesario implementar retos dirigidos a:

¹⁶ FFIE. Correo electrónico del 6 de julio de 2020.

- Estructurar Manual de Funciones que defina los perfiles, cargos, y actividades que deben desarrollar los miembros del equipo.
- Buscar disminución de costos para la administración de la nómina de la UG PA FFIE.
- Diseñar e implementar un modelo de gestión documental.
- Trabajar en cumplimiento de las metas del Nuevo Plan Nacional de Desarrollo.
- Ajustar manuales: operativo, de contratación, de interventoría y supervisión, con el fin de estandarizar y coordinar los procedimientos y trámites en la ejecución de las obras.
- Consolidar y articular sistemas de información.

Aunado a lo anterior, la problemática generada en la ejecución de los proyectos contratados e incumplimiento de las metas establecidas generó el replanteamiento del modelo de operación, con crecimiento representativo del personal frente al programado. Es así, como el número de personas vinculadas a la UG-FFIE, que se estimó en 2015, en 19, fue objeto de ampliación, en cada vigencia: En 2019, contaron con 116 personas de planta y 54 contratistas, para un total de 170, cifra que representa un crecimiento del 795% frente al año inicial.

Cuadro No. 32
Planta y contratos UG-FFIE 2019

Área	Planta	Contratistas
Administrativa	12	-
Financiera	9	4
Gerencia	8	-
Jurídica	24	5
Planeación	8	1
Técnica	55	44
Totales	116	54

Fuente: Información FFIE. Oficio FIE2020EE005948 del 24-06-2020
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

También existen contratos con terceros para soportar la administración de la UG-FFIE, tales como: Administración de nómina, arrendamiento de oficinas, servicios de tecnología, transporte aéreo y terrestre, gestión de correspondencia, mensajería nacional, servicios generales y suministro de papelería.

Con el fin de superar las falencias detectadas en la gestión administrativa y de planeación estratégica, el informe de gestión 2019, señala que el PA FFIE contrató a la firma Pricewaterhouse Coopers AG Ltda - PWC, con el objeto de elaborar el diseño organizacional misional de la UG FFIE, de cuyo resultado entregaron los siguientes productos:

- Diagnóstico del modelo funcional de la UG PA FFIE (personas, estructura, procesos, tecnología y gente y cultura).
- Conceptualización del esquema organizacional, la jerarquía de procesos existentes al interior de la UG FFIE y propuesta para el diseño de la organización, orientada a apalancar la gestión por procesos y a la realización en forma ordenada de la documentación y despliegue de los procesos.
- Estudio de cargas de los trabajadores de la UG FFIE (contrato laboral) y los gestores territoriales (contratos de prestación de servicios).
- Mapa de procesos hasta nivel de subproceso.
- Nueva estructura organizacional propuesta para la UG PA FFIE y Manual de Funciones.

De lo anterior, se concluye que de 2015 a 2019, la UG-FFIE, diseñada para desarrollar e implementar las estrategias necesarias para ejecutar los proyectos y cumplir las metas del PNIE, mostró falencias en su gestión administrativa y de planeación estratégica, ya que no contó con las herramientas adecuadas como manuales, mapas de proceso y estudio de cargas de trabajadores, entre otros, que le permitieran proyectar su quehacer institucional en aras de cumplir los objetivos y metas definidas por el Conpes 3831 de 2015, desbordando su proyección en talento humano, al aumentar el personal de manera representativa de 2015 a 2019 y, por tanto, los gastos asociados al mismo.

Gastos operativos UG FFFIE

Según información aportada por la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la CGR¹⁷, en “(...) *acta de la sesión ordinaria número 23 de la Junta Administradora de FFIE precitada en relación con la estructura organizacional, que se realizó el 29 de noviembre de 2016, documentaba una proyección del presupuesto operativo para el funcionamiento de la Unidad de Gestión para el período 2015 - 2023, estimada en \$99.579 millones para los siguientes rubros*”.

Cuadro No. 33
Gastos proyectados UG-FFIE 2015-2023
Cifras en millones

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total	%
Gastos de personal y contratistas	511	10.036	20.047	21.187	11.109	1.795	863	893	924	67.365	70,54
Comisión Fiduciaria y Gastos de viaje y contratos de transporte	110	1.111	1.193	1.252	1.302	1.355	1.508	1.585	1.648	11.064	11,59
Gastos de viaje y contratos de transporte	22	642	1.235	1.399	1.000	194	75	77	79	4.723	4,95
Arriendo Oficinas	-	631	1.152	1.247	1.265	349	-	-	-	4.644	
Contrato tecnología	-	382	603	644	344	41	20	20	21	2.075	2,17
Consultorías y contingencias	-	157	1.015	1.055	-	-	-	-	-	2.227	2,33

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total	%
Contrato de servicios generales	-	41	297	342	251	44	15	16	18	1.024	1,07
Desarrollo web y sistema de seguimiento	-	-	480	300	220	-	-	-	-	1.000	1,05
Capacitaciones y actividades de bienestar	-	82	114	72	74	7	7	7	8	371	0,39
Contrato gestión documental	-	18	68	73	75	19	-	-	-	253	0,26
Junta Administradora	-	25	26	27	28	29	30	31	32	228	0,
Gastos financieros	3	16	24	36	48	24	12	6	1	170	0,18
Contrato mensajería nacional	-	-	35	36	38	11	6	6	6	138	0,14
Gastos reembolsables	-	18	13	13	14	14	15	15	15	117	0,12
Servicios públicos	-	17	26	30	21	3	-	-	-	97	0,10
Subtotal	646	13.176	26.327	27.713	15.789	3.884	2.551	2.656	2.752	95.496	00,00
Imprevistos	-	-	1.316	1.386	789	194	128	133	138	4.084	
Total	646	13.176	27.643	29.099	16.578	4.079	2.679	2.789	2.789	99.579	

Fuente: Información Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la CGR. Expediente IP 003-2019 C.P.2.20190226. Proyección 2015 a 2019 por \$87.142 millones.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Según información de la UG-FFIE¹⁸, “En los archivos de la UG PA FFIE no se encontró proyección de los gastos de funcionamiento y administrativos consolidado hasta el 2023. Las proyecciones se realizaban de forma anual para la vigencia que iba a entrar en ejecución. Para el 2015, el dato proyectado corresponde a lo efectivamente ejecutado, ya que corresponde solamente a los meses de noviembre y diciembre de 2015”, por esta razón, reportan el PAC proyectado 2015-2019, por \$84.932.603.451, así:

Cuadro No. 34
PAC Proyectado - Gastos Funcionamiento UG- PA- FFIE 2015-2018
Cifras en pesos

Rubros PAC	2015	2016	2017	2018	Total
Pago nómina planta	430.541.451	8.024.671.914	12.514.171.325	13.589.775.839	12.016.933.145
Honorarios contratistas	80.885.872	2.447.531.440	2.191.272.653	4.242.002.833	3.467.256.044
Junta Administradora	-	-	26.557.768	28.124.676	36.702.703
Contrato de mensajería	-	-	35.700.000	29.728.104	42.386.902
Contrato sistema de información	-	657.333.333	-	-	-
Otros gastos	-	28.000.000	6.345.000	6.604.511	-
Consultorías	-	150.500.000	1.014.760.000	159.632.424	1.923.894.985
Capacitaciones	-	-	107.207.500	109.751.787	71.539.976
Pago a proveedores	-	31.237.617	-	120.000.000	61.030.942
Póliza de responsabilidad civil	-	-	-	-	136.186.953
Contrato de transporte	-	-	562.860.000	1.049.433.391	344.845.004
Gastos de viaje	21.694.990	517.546.274	406.741.060	471.779.499	186.884.754
Contrato de gestión documental	-	63.000.000	69.354.147	105.298.146	144.176.997
Gastos reembolsables	-	18.369.412	12.690.000	13.209.021	7.866.020
Contrato de tecnología	-	300.264.219	571.685.771	756.245.000	466.808.415
Contrato de servicios generales	-	137.228.000	267.651.260	236.152.626	98.191.160
Pago arriendo oficina	-	774.780.845	1.185.362.853	1.293.183.046	1.195.372.236
Servicios públicos	-	42.402.250	20.445.052	25.479.938	29.646.970
Impuestos	2.608.456	143.881.107	12.000.000	1.883.716.200	830.476.126

Rubros PAC	2015	2016	2017	2018	Total
Asesorías y promoción en gestión de proyectos	-	-	480.000.000	-	-
Comisión Fiduciaria	109.774.587	1.117.052.157	1.192.700.264	1.274.987.438	1.119.301.908
Costos Financieros	264.596	10.425.475	67.200.000	12.757.825	1.190
Imprevistos	-	175.000.000	622.341.140	693.200.000	-
Total	645.769.952	14.639.224.043	21.367.045.793	26.101.062.304	22.179.501.359

Fuente: Información FFIE. Oficio FIE2020EE005948 del 24-06-2020.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

En el período 2015-2019, la UG-FFIE, ha efectuado pagos por \$81.805.248.639, siendo el rubro más representativo el “Pago de nómina planta” con el 49,97%, seguido de “Honorarios contratistas” con el 10,96%, “Impuestos” con el 23,79% y “Pago arriendo oficina” con el 5,21%. De éstos, \$28.838.066.469 corresponden a pagos para la vigencia 2019:

Cuadro No. 35
Gastos Administrativos UG PA FFIE 2015-2019
Cifras en pesos

Rubros PAC	2015	2016	2017	2018	2019	%
Pago nómina planta	430.541.451	7.707.847.816	10.518.231.039	11.026.148.331	11.195.504.363	49,97
Honorarios contratistas	80.885.872	996.325.331	1.554.205.314	2.590.812.913	3.740.719.189	10,96
Junta Administradora	-	13.515.877	9.449.882	8.132.124	9.220.968	0,05
Contrato de mensajería	-	4.871.537	11.170.090	34.621.709	46.492.370	0,12
Contrato sistema de información	-	149.253.197	-	-	-	0,18
Otros Gastos	-	18.284.812	5.363.775	9.621.289	-	0,04
Consultorías	-	140.043.450	271.540.617	138.470.435	1.007.751.677	1,90
Capacitaciones	-	891.738	7.116.160	1.571.560	25.449.074	0,04
Pago a proveedores	-	75.624.902	23.837.462	39.089.539	169.895.904	0,38
Póliza de responsabilidad civil	-	-	-	-	162.062.474	0,20
Contrato de transporte	21.694.990	516.300.179	638.142.342	596.015.778	445.282.811	2,71
Gastos de viaje	-	148.672.627	286.827.398	242.031.888	202.351.594	1,08
Contrato de gestión documental	-	-	50.953.800	53.079.575	90.339.100	0,24
Gastos reembolsables	-	18.424.359	3.100.750	5.698.483	4.915.063	0,04
Contrato de tecnología	-	253.252.279	516.738.011	540.479.820	637.469.390	2,38
Contrato de servicios generales	-	153.148.971	130.483.835	85.956.985	115.302.607	0,59
Pago arriendo oficina	-	770.709.897	1.155.077.693	1.142.567.988	1.196.149.997	5,21
Servicios públicos	-	16.061.359	27.273.783	20.689.570	31.502.760	0,12
Impuestos	-	344.904.391	1.314.263.432	8.047.163.765	9.757.657.128	23,79
Totales	533.122.313	11.328.132.722	16.523.775.383	24.582.151.752	28.838.066.469	100,00

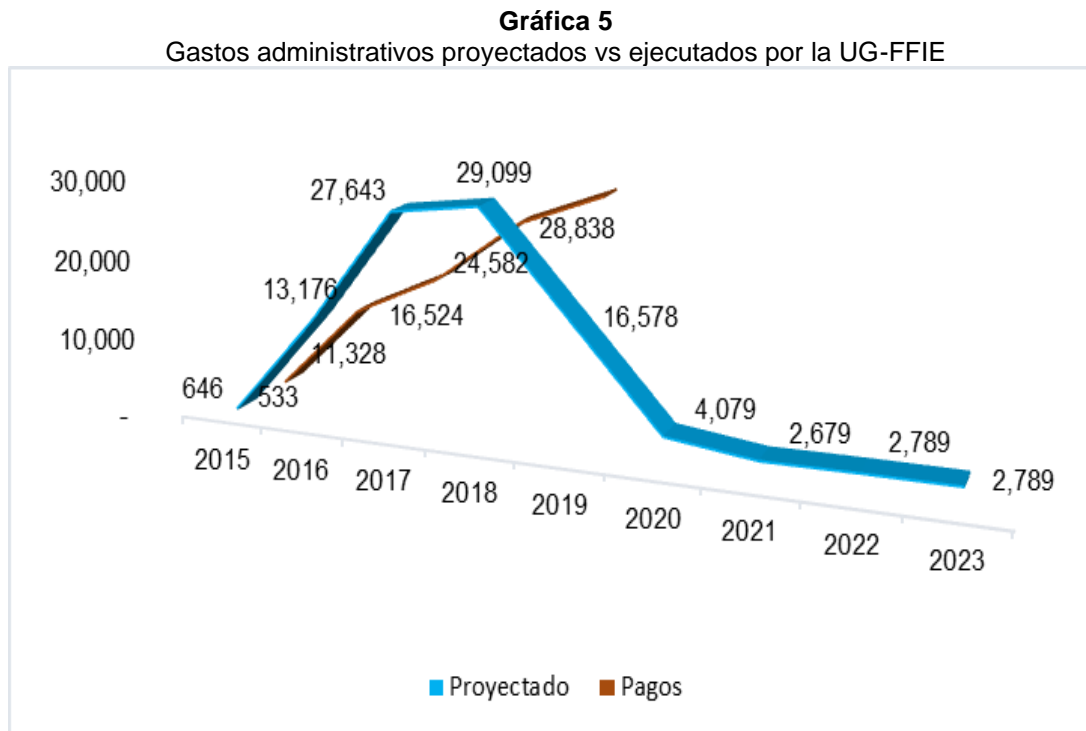
Nota: la columna % se calculó como el cociente entre la suma de los pagos de las vigencias 2015-2019 por rubro y el total pagado para esas vigencias en todos los rubros.

Fuente: Información FFIE. Oficio FIE2020EE005948 del 24-06-2020

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Al analizar lo planeado, (según acta 23 del 29 de noviembre de 2016, de la Junta Administradora de FFIE) frente a lo pagado, se observa que para las vigencias 2015 a 2018, la proyección iba en ascenso. A partir de 2019, se tenía previsto disminuir los gastos administrativos; no obstante, en 2019, de un presupuesto programado por \$15.789 millones (sin imprevistos), se pagaron \$19.080 millones (sin impuestos), con un incremento de \$3.291 millones frente a lo proyectado. Lo anterior demuestra ineficiencia en la administración y uso de los recursos puestos a disposición de la UG-FFIE, para la consecución de los objetivos y metas del PNIE, generando así mayores gastos, con menos resultados.

El comportamiento entre el presupuesto proyectado y pagos se presenta así:



Nota: Los valores incluyen en proyectado (imprevistos) y en pagado (impuestos).
Fuente: Información Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la CGR y FFIE. Oficio FIE2020EE005948 del 24-06-2020.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Aplicación de principios (eficacia y pertinencia)

Eficacia externa

El Conpes 3831 de 2015 declaró de importancia estratégica el PNIE, según el cual, el déficit de aulas escolares eran 51.134 aulas (91% en zona urbana y 9% en zona

rural)¹⁹. Esta carencia de aulas, según el Conpes en mención, se constituye en la principal barrera para implementar la jornada única en las instituciones educativas públicas en el país. Así las cosas, el PNIE estableció como objetivo superar en un 100% este déficit y lograr de esta manera, la implementación de la jornada única escolar en el área urbana para el 2025 y en el área rural para el 2030.

Como meta intermedia, el PNIE estableció como uno de sus objetivos: “Construir en 4 años el 60% de las aulas requeridas para cubrir el déficit hoy existente.” Lo anterior, significa que para el 2018 se debían tener construidas 30.680 aulas. Este objetivo fue reiterado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Para alcanzar la meta de implementación de la jornada única en la totalidad de los establecimientos educativos oficiales del país, es necesaria la ampliación, construcción y reconstrucción de nueva infraestructura, y el mantenimiento y adecuación de establecimientos existentes, de tal forma que se supla el déficit actual de cerca de 51 mil aulas y que **durante el periodo 2015-2018 se logre la construcción del 60% de estas (cerca de 31 mil aulas).**” (Negrilla fuera de texto).

La siguiente tabla presenta la comparación entre las aulas requeridas por el PNIE, la meta a 2018, las aulas terminadas a 31 de diciembre de 2019 y el porcentaje de cumplimiento de la meta a 2018. La CGR evidencia que a final de la vigencia 2019, solo se habían terminado de construir 3.300 aulas de las 30.680 establecidas como meta a 2018, esto es, el 10,76% de cumplimiento. Únicamente en el Departamento de Guaviare, se terminaron de construir las aulas requeridas. Descontando los tres departamentos en los cuales no se establecieron aulas requeridas (Guainía, Vaupés y Vichada), en trece departamentos, al final del 2019, no se había terminado de construir ninguna aula.

Cuadro No. 36
Aulas requeridas vs Aulas Terminadas a 31-12-2019

Departamento	Aulas requeridas (PNIE)	Meta a 2018 60%	Aulas terminadas (31-12-2019)	Cumplimiento (31-12-2019)
Bogotá D.C.	9.219	5.531	226	4,09%
Antioquia	7.959	4.775	144	3,02%
Valle del Cauca	5.029	3.017	40	1,33%
Atlántico	3.299	1.979	732	36,98%
Bolívar	3.162	1.897	0	0,00%
Córdoba	2.127	1.276	112	8,78%
Santander	2.060	1.236	260	21,04%
Magdalena	1.969	1.181	159	13,46%
Cesar	1.708	1.025	286	27,91%
Norte de Santander	1.547	928	0	0,00%
Cundinamarca	1.419	851	589	69,18%
Tolima	1.294	776	0	0,00%
Nariño	1.289	773	8	1,03%
Meta	1.204	722	0	0,00%
Sucre	1.194	716	0	0,00%

¹⁹Según el PNIE, el déficit de aulas se calculó teniendo en cuenta aulas de 35 estudiantes para primaria y de 40 estudiantes para secundaria.

Departamento	Aulas requeridas (PNIE)	Meta a 2018 60%	Aulas terminadas (31-12-2019)	Cumplimiento (31-12-2019)
Risaralda	1.046	628	83	13,22%
Huila	869	521	460	88,22%
Quindío	740	444	0	0,00%
Boyacá	697	418	22	5,26%
Caldas	689	413	86	20,80%
La Guajira	675	405	43	10,62%
Caquetá	481	289	0	0,00%
Cauca	474	284	0	0,00%
Casanare	327	196	0	0,00%
Chocó	235	141	0	0,00%
Putumayo	145	87	0	0,00%
Amazonas	118	71	0	0,00%
Arauca	108	65	35	54,01%
San Andrés y Providencia	37	22	0	0,00%
Guaviare	14	8	15	178,57%
Guainía	0	0	0	0,00%
Vaupés	0	0	0	0,00%
Vichada	0	0	0	0,00%
Total	51.134	30.680	3.300	10,76%

Fuente: Conpes 38312 de 2015, tabla 5 "Aulas requeridas para la implementación de la jornada única por departamento, 2013" y documento con nombre "Proyectos priorizados", enviado por la UG-FFIE por medio del oficio N° FIE2020EE005948 del 24-06-2020
Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR.

El MEN, a través de la UG-FFIE, priorizó la ejecución de 13.465 aulas, entre nuevas, mejoradas y especializadas. De éstas, la CGR evidenció que, para el 31 de diciembre de 2019, solo se habían terminado de construir 2.109 aulas nuevas (el 24,42%), 826 aulas mejoradas (el 27,25%) y 365 especializadas (el 20,31%). La siguiente tabla y gráfica presenta lo descrito.

Cuadro No. 37

Aulas Priorizadas vs Aulas Terminadas a 31-12-2019

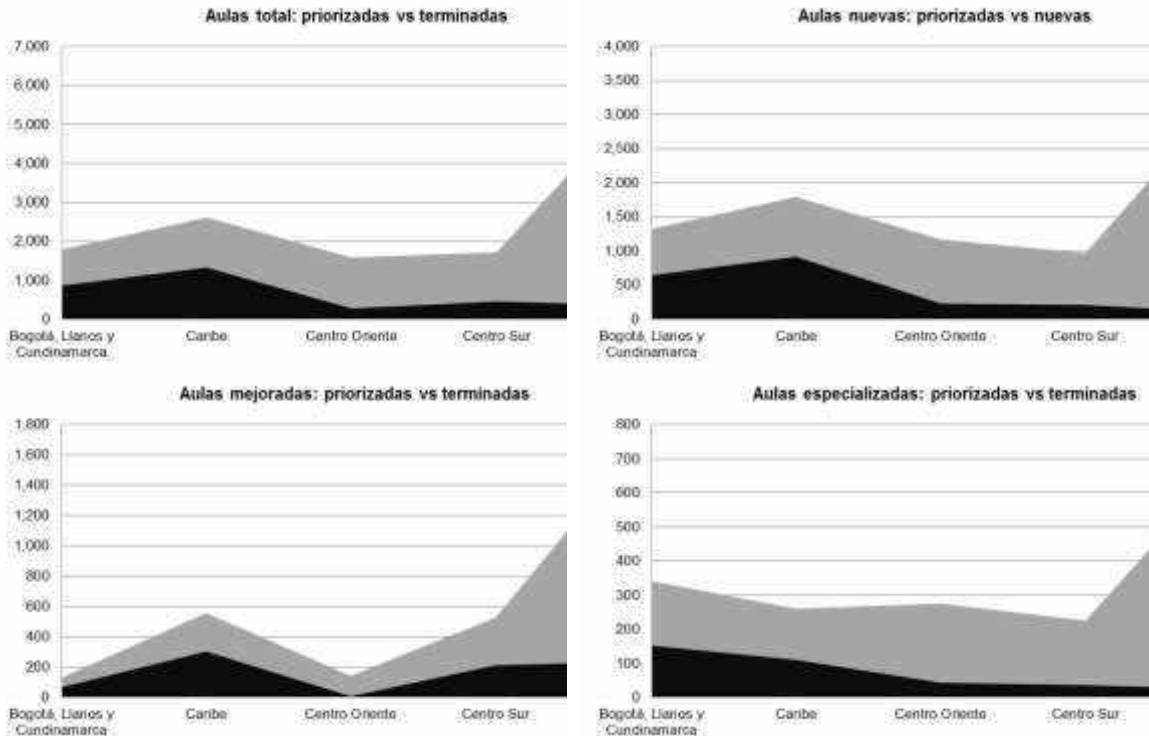
Región	Aulas total		Aulas nuevas		Aulas mejoradas		Aulas especializadas	
	P	T	P	T	P	T	P	T
Bogotá, Llanos y Cundinamarca	1.794	865	1.324	646	129	67	341	152
Caribe	2.612	1.332	1.795	919	557	303	260	110
Centro Oriente	1.589	282	1.172	232	142	7	275	43
Centro Sur	1.722	460	971	212	526	212	225	36
Eje Cafetero, Antioquia y Pacífico	5.748	361	3.375	100	1.677	237	696	24
Total	13.465	3.300	8.637	2.109	3.031	826	1.797	365

Notas: P (priorizadas) y T (terminadas)

Fuente: oficio N° FIE2020EE005948 del 24-06-2020.

Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR.

Gráfica 6
Aulas Priorizadas vs Aulas Terminadas a 31-12-2019



Nota: en cada gráfica, la zona gris es el total priorizado, mientras que la zona negra es lo terminado a 31-12-2019.
Fuente: oficio N° FIE2020EE005948 del 24-06-2020
Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR.

En términos de proyectos, la CGR estableció que de 596 proyectos priorizados por la UG-FFIE a 31-12-2019, tan solo 151 estaban concluidos (el 25,34%). Se resalta que 228 proyectos fueron terminados de manera anticipada (el 38,26%), situación que evidencia el hecho de la débil gestión realizada por la Unidad, a su vez de falencias en la planeación de la ejecución de la PNIE.

Cuadro No. 38
Estado de los proyectos priorizados a 31 de diciembre de 2019

Región	E	S	C	Ca	R	TA	V
Bogotá, Llanos y Cundinamarca	21	1	45	11	3	3	0
Caribe	30	0	50	8	4	15	1
Centro Oriente	58	0	12	5	0	9	0
Centro Sur	23	0	27	1	4	14	0
Eje Cafetero, Antioquia y Pacífico	0	12	17	10	18	187	7
Total	132	13	151	35	29	228	8

Notas: E (en ejecución), S (en suscripción), C (concluido u obra terminada), Ca (cancelado), R (reassignado), TA (terminado de manera anticipada) y V (vencido el plazo contractual)

Fuente: oficio N° FIE2020EE005948 del 24-06-2020
Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR.

En el marco del PNIE, la UG-FFIE reportó la siguiente ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2019: para los acuerdos de obra, se ha pagado el 40,37% de lo comprometido, mientras que para las actas de servicio (de interventoría), el 39,96%. De manera consolidada, se ha pagado el 40,35%. El valor total comprometido a 31 de diciembre de 2019, \$2.770.341.287.656, se estableció para la construcción de 51.134 aulas requeridas por el PNIE. De esta manera, el costo por aula se planteó en \$54.178.067²⁰. No obstante, considerando la ejecución presupuestal reportada por la UG-FFIE, en comparación con las aulas terminadas de construir (3.300), se tiene un valor por aula de \$338.716.385²¹. Lo anterior, no significa que cada aula haya costado ese valor. El análisis de la CGR se encamina a demostrar que para el final de la vigencia 2019, con lo pagado en el marco del PNIE, solo se habían conseguido terminar 3.300 aulas, hecho que permite inferir un bajo nivel de eficiencia en el uso de los recursos por parte de la UG-FFIE. Lo anterior, no considera el valor de las obras complementarias, escenario que disminuiría aún más el nivel de eficiencia de lo realizado por la UG.

Cuadro No. 39

Valores comprometidos vs Valores pagados de los proyectos a 31-12-2019

Valores en pesos

Región	Acuerdos de obra		Actas de interventoría		Obras complementarias
	Comprometido	Pagado	Comprometido	Pagado	
Bogotá, Llanos y Cundinamarca	563.643.613.434	364.501.744.294	31.130.846.425	18.989.951.749	72.912.226.951
Caribe	495.127.159.943	339.464.747.452	29.434.106.705	18.574.966.288	73.077.276.759
Centro Oriente	314.378.032.146	102.452.980.128	19.980.466.366	5.035.717.762	35.223.130.947
Centro Sur	293.074.927.785	105.684.404.223	18.414.890.905	7.274.080.097	32.391.111.471
Eje Cafetero, Antioquia y Pacífico	947.381.536.406	143.023.532.957	57.775.707.541	12.761.946.273	69.048.125.687
Total	2.613.605.269.714	1.055.127.409.054	156.736.017.942	62.636.662.169	282.651.871.815

Fuente: oficio N° FIE2020EE005948 del 24-06-2020

Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR.

Con fundamento en lo anterior, la CGR no evidencia eficiencia en el gasto asociado con el funcionamiento y la operatividad de la UG-FFIE.

Pertinencia

La columna vertebral del PNIE es la implementación de la jornada única escolar en las instituciones educativas públicas del país. Como consecuencia de lo anterior, esta política fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Según el Conpes 3831 de 2015, el MEN debía abordar la ejecución del PNIE considerando lo siguiente: *“tales como contar con los docentes necesarios, garantizar la alimentación escolar, implementar el uso pedagógico de tecnologías de la información y telecomunicaciones, y **suplir las aulas educativas que hacen falta para lograr que los establecimientos oficiales del país puedan funcionar con una sola jornada**”* (Negrilla fuera de texto). Como lo ha demostrado la

20 Cociente entre el valor total comprometido a 31-12-2019 y el número de aulas por PNIE.

21 Cociente entre el valor total pagado a 31-12-2019 y el número de aulas terminadas.

CGR, al final de la vigencia 2019, solo se habían terminado de construir el 6,45% de las aulas requeridas para suplir el déficit de infraestructura educativa.

Esta baja ejecución, impactó de manera sustancial, la implementación de la jornada única escolar prevista, en su totalidad, para el 2030. Aunado a lo anterior, este bajo desempeño influye en la no consecución de los otros beneficios esperados por la puesta en marcha de esta política (permanencia de los niños en las escuelas, el buen uso del tiempo libre, reducción de la deserción, mitigación de los riesgos de exposición de los niños en edad escolar, y menor exposición o acceso al consumo de drogas psicoactivas y a la delincuencia).

Así las cosas, la CGR no evidencia pertinencia en el gasto asociado con el funcionamiento y la operatividad de la UG-FFIE.

Evaluación Eficiencia interna

Economía de escala

La estrategia utilizada por la UG-FFIE para cubrir el déficit de aulas escolares en el país, en el marco de la PNIE, fue dividir el país en 8 regiones, implementando lo que esta Unidad denominó, economía de escala. A su vez, la UG, con base en las reglas establecidas en las invitaciones abiertas realizadas, permitió que los proponentes seleccionados pudieran cubrir un máximo de 3 regiones. De esta manera, se generó concentración de proyectos en un solo proponente así: de 596 proyectos priorizados por la UG, 255 (el 42,79%) fueron asignados a un solo contratista. Este contratista, el Consorcio Mota-Engil, presentó, a 31 de diciembre de 2019, 216 proyectos terminados de manera anticipada (el 84,70% de lo asignado), frente a tan solo 19 proyectos concluidos (el 7,45% de lo asignado). De estos 255 proyectos asignados, 212 se localizan en la región del Eje Cafetero, Antioquia y Pacífico, región que coincide en lo referente a la mayor cantidad de proyectos terminados de manera anticipada (187 en total) y vencidos en su plazo contractual (7 en total). Esta concentración de proyectos en un solo contratista ocasionó, considerando otras variables, que el PNIE no se cumpliera tal y como se planteó en el Conpes 3831 de 2015. La siguiente tabla presenta lo descrito:

Cuadro No. 40
Discriminación de proyectos por contratista de obra

Contratista de obra	Proyectos	Ubicación de los proyectos					Estado de los proyectos a 31-12-2019						
		BLC	C	CO	CS	ECAP	E	S	C	Ca	R	TA	V
Consorcio Mota-Engil	255	3	20	6	14	212	0	0	19	0	20	216	0
Consorcio Desarrollo Escolar	67	0	67	0	0	0	30	0	36	0	0	1	0
Constructora Colpatria S.A.	60	51	0	0	9	0	25	1	32	0	0	2	0
En blanco	35	11	8	5	1	10	0	0	0	35	0	0	0

Contratista de obra	Proyectos	Ubicación de los proyectos					Estado de los proyectos a 31-12-2019						
		BLC	C	CO	CS	ECAP	E	S	C	Ca	R	TA	V
Consorcio Infraestructura Educativa 2016	33	0	0	0	33	0	2	0	27	0	0	4	0
Consorcio Boyacá	27	0	0	27	0	0	27	0	0	0	0	0	0
GMP Ingenieros S.A.S.	25	0	0	18	7	0	25	0	0	0	0	0	0
UT Educar Oriente	19	19	0	0	0	0	5	0	13	0	0	1	0
Germán Mora Insuasti	17	0	0	0	0	17	0	0	1	0	9	0	7
Consorcio Escuelas FFIE	13	0	13	0	0	0	0	0	11	0	0	1	1
OTACC S.A.	12	0	0	12	0	0	0	0	12	0	0	0	0
Por Definir	12	0	0	0	0	12	0	12	0	0	0	0	0
Consorcio GA Escuelas	7	0	0	7	0	0	7	0	0	0	0	0	0
Consorcio IE Boyacá	6	0	0	6	0	0	6	0	0	0	0	0	0
Unión Temporal MEN 2016	6	0	0	1	5	0	5	0	0	0	0	1	0
Consorcio Grama OTTAC	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Total	596	84	108	84	69	251	132	13	151	35	29	228	8

Notas: BLC (Bogotá, Llanos y Cundinamarca), C (Caribe), CO (Centro Oriente), CS (Centro Sur), ECAP (Eje Cafetero, Antioquia y Pacífico), E (en ejecución), S (en suscripción), C (concluido u obra terminada), Ca (cancelado), R (reassignado), TA (terminado de manera anticipada) y V (vencido el plazo contractual).

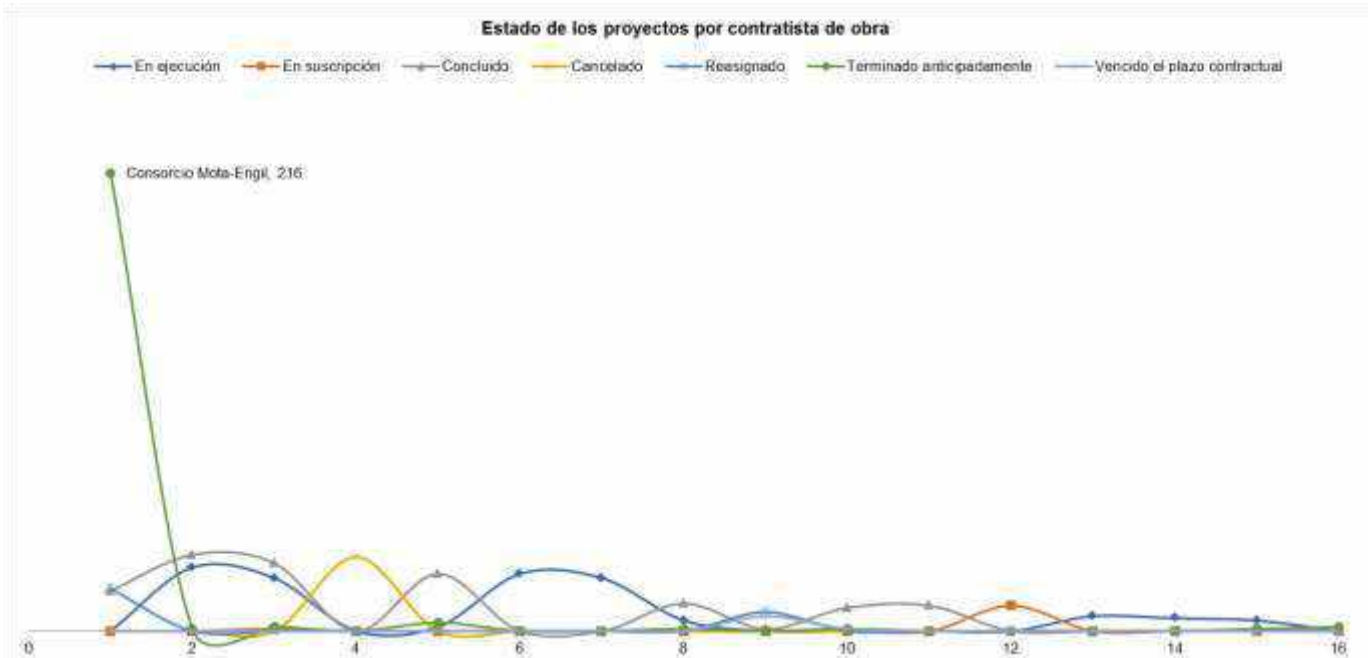
Fuente: oficio N° FIE2020EE005948 del 24-06-2020

Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR.

Gráfica 7

Discriminación de proyectos por contratista de obra





Así las cosas, la CGR no evidencia economía de escala en el gasto asociado con el funcionamiento y la operatividad de la UG-FFIE.

Duplicidad de Funciones

El FFIE asumió obligaciones, actividades y roles que no le correspondían, hecho que generó costos y gastos que afectaron los recursos destinados para el PNIE, entre ellos tenemos:

a. Actividades de Contratación

El Contrato 1380 de 2015 determino en la Cláusula Segunda **Obligaciones del Contratista**, literal f): “Ejecutar las actividades precontractuales, contractuales, de legalización y de liquidación de los contratos derivados con personas naturales o jurídicas, entre otros, los de: a) La contratación del personal de la Unidad de Gestión del FFIE y los contratos de asesoría y asistencia técnica, jurídica y financiera para la estructuración de proyectos de infraestructura del PNIE, que requiera esta unidad; Esta contratación podrá hacerse mediante contratos de prestación de servicios directamente por la Fiduciaria como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo o cuando se requieran contratos laborales, mediante una agencia externa especializada en asumir dichos contratos b) Contratos de diseños integrales y estudios técnicos e interventoría de diseños y contratos de construcción e interventoría de los proyectos de infraestructura seleccionados por la Junta Administradora del FFIE, en los cuales quedará establecido que la responsabilidad por dichas actividades de diseño, estudios, interventoría y construcción son del respectivo contratista bajo tales contratos y c) Contratos de financiación y conexos que sean necesarios para la ejecución del PNIE

entre 2015 y 2018”; sin embargo, en el manual operativo se definió en el Capítulo III “DE LOS ÓRGANOS DIRECTIVO Y DE GESTIÓN DEL FIDEICOMISO”, funciones de índole contractual en cabeza de los comités fiduciario y técnico, sin que se determine claramente si corresponden a la UG- FFIE o a la Fiduciaria.

b. Sistemas de Información

A pesar de que el literal n) de la Cláusula Segunda Obligaciones del Contratista, contrato de Fiducia N° 1380 de 2015 determinó: “Disponer para la administración del Patrimonio Autónomo un sistema de información que permita al Fideicomitente obtener información actualizada del estado del Patrimonio Autónomo, de la ejecución de los proyectos y de toda la información pertinente para hacer el seguimiento y control de la ejecución de los recursos y de las obras, de conformidad con los requisitos establecidos en el Manual Operativo”, el FFIE reportó que para el desarrollo e implementación del Sistema Actualizado de Información de la Infraestructura Educativa Nacional (SAIEN), se suscribió el contrato 1380-167-2019 por \$108 millones, además de costos asociados a dicho servicio (Gastos certificados por el FFIE), todo eso contratado con recursos del PA-FFIE, situación que demuestra un doble esfuerzo fiscal por cuanto la Fiduciaria pactó la obligación de disponer de un sistema de información.

c. Viabilidad de Predios

La Resolución 10281 de 2016 establece un único marco normativo necesario para cumplir con el proyecto PNIE y en su artículo 23 determinó: “Cuando las entidades territoriales postulen predios, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la presente resolución, se entenderá que asumen las siguientes responsabilidades, en caso de que se prioricen sus respectivas obras de infraestructura educativa: 1. Financiar los gastos y pagos de impuestos, expensas y trámites para la consecución y aprobación de las licencias, permisos o autorizaciones que se requieran ante cualquier autoridad para la ejecución de las obras de infraestructura educativa. 2. Recibir las obras y encargarse del respectivo mantenimiento de la infraestructura educativa. 3. Realizar los estudios de vulnerabilidad y las demoliciones que requieran las obras de infraestructura educativa. 4. Garantizar la disponibilidad y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y las vías de acceso en las instituciones educativas objeto de las obras de infraestructura...”. No obstante, en la evaluación que se hiciera en la auditoría se evidenciaron proyectos tales como: I.E. Santa Inés, municipio de Silvania, I.E. Adolfo León Gómez, municipio de Pasca, I.E. León XIII y Eugenio Díaz Castro, municipio de Soacha, los cuales fueron terminados anticipadamente por incumplimiento de las obligaciones contenidas en la mencionada resolución; y además fueron viabilizados por Findeter dentro del objeto contractual convenido entre el MEN y esa entidad.

d. Supervisión de proyectos

El Parágrafo del artículo 11 de la Resolución 10281 de 2016 determinó: “Una vez definidas las obras por ejecutar, la entidad territorial deberá disponer de los profesionales idóneos, con conocimientos especializados, para apoyar la supervisión de las obras y la coordinación con el

Ministerio de Educación Nacional o la unidad de gestión de que trata el artículo 2.3.9.2.6 del Decreto 1075 de 2015, en todo lo relacionado con la gestión y ejecución de las mismas”. No obstante, a pesar de que la norma es clara en contemplar como una obligación (*deberá disponer*) de la ET en coordinación con el MEN, el FFIE asumió esta labor y dispuso de gestores territoriales para que adelantaran la supervisión de los proyectos, financiados éstos con recursos del PA-FFIE.

Por todo lo anterior, se concluye que la UG-FFIE incumplió los principios de planeación, eficacia y eficiencia en su rol para diseñar, desarrollar e implementar los esquemas necesarios para la ejecución de los proyectos del PNIE, fin para el cual fue creado. Lo anterior considerando que su esquema de gestión administrativa no contó con las herramientas adecuadas, asumiendo obligaciones, actividades y roles que no le correspondían. De esta manera, se generaron mayores gastos a los previstos, por la ineffectividad en la ejecución de los proyectos, que se tradujo en incumplimiento de metas y objetivos, razón por la cual los gastos administrativos asociados a la UG-FFIE en la vigencia 2019 por **\$19.080.409.341** se constituyen en detrimento patrimonial, cifra calculada al tomar el valor total de los rubros PAC para 2019 (\$28.838.066.469) y restarle el total del impuesto estimado para ese mismo período (\$9.757.657.128)²².

La situación detectada por la CGR fue causada por el incumplimiento de los principios que rigen la función administrativa y gestión antieconómica por parte de UG-FFIE y su Junta Administradora, en la gerencia y administración de los recursos destinados a los proyectos de infraestructura educativa. El efecto generado fue la extensión de los proyectos en el tiempo, el incumplimiento de las metas y objetivos, en perjuicio de la estrategia del PNIE para la implementación de la jornada única escolar y, por tanto, afectación en la prestación del servicio educativo. **Hallazgo fiscal por \$19.080.409.341 y con presunto alcance disciplinario.**

Respuesta del Auditado

Mediante oficio 2020EE139785 del 14-07-2020, el MEN indicó que la respuesta a la observación fue dada por la UG-FFIE. Con oficio sin número de la misma fecha, esta Unidad dio respuesta a la observación, de donde se resalta: *“En aras de dar respuesta a la observación, sea lo primero señalar que la Unidad de Gestión no la comparte porque en ella se evidencia un notorio error técnico en cuanto a la determinación, estudio y evaluación de las causas acreditadas que hicieron necesario ajustar la estructura técnica y operativa de la Unidad de gestión precisamente para resolver las dificultades que han sido expuestas en esta y otras observaciones, e igualmente para resolver otras situaciones que era necesario superar y afrontar, y que por ende, demandaban recursos al requerir un fortalecimiento de los equipos de trabajo y de las herramientas disponibles. En este sentido, debe entender el órgano de control, que las acciones adoptadas demandaban gastos, los cuales como se indicó, eran necesarios para disponer de una*

²² Los impuestos que se relacionan dentro del PAC para el periodo 2015-2018 corresponden a retenciones en la fuente y otros, que se constituyen en ingreso para el Estado.

capacidad y estructura que pudiera hacerle frente a la crítica situación generada por el incumplimiento grave de varios contratistas, y que adicionalmente evidenciaba que era pertinente y urgente modificar la estructura de operación para poder afrontar el momento de contingencia, y a futuro permitir anticipar posibles dificultades técnicas, y superar los errores de otrora identificados”. “El análisis de costo - resultado que realizó el equipo auditor, es técnicamente equivocado y no refleja la realidad de lo acontecido, pues coteja dos momentos o contextos diferentes, sin entender que uno es ciertamente la respuesta justificada del otro, a saber: precisamente los resultados de la operación en la época auditada son la génesis y la causa del necesario cambio en el modelo operativo, y con el advenimiento del nuevo modelo de operación, es que a hoy se ha podido avanzar en temas gruesos y de la mayor importancia, como las (i) terminaciones anticipadas, (ii) reasignación de las obras inconclusas, (iii) modificación del modelo contratación, por ejemplo para evitar concentraciones, entre otros muchos aspectos de enorme valía, (iv) modificación del modelo supervisión para generar un oportuno seguimiento y permitir la adopción de medidas tempranas frente a cada proyecto, etc”.

Adicionalmente, señalan acciones desplegadas por la gerencia del FFIE, así:

1. Fortalecer el SAIEN, para disponer de un sistema de información actualizado de los proyectos.
2. Robustecer la Dirección Jurídica de la UG-FFIE, “(...) teniendo en cuenta la alta siniestralidad, y la necesidad de adoptar decisiones y medidas de orden legal ante los masivos y simultáneos incumplimientos que se empezaron a generar, razón por la cual, entre otras medidas, se creó la Coordinación de Controversias Contractuales, que adelantó todos los procedimientos de terminación anticipada por incumplimiento”.
3. Implementación de procedimientos de incumplimiento. (Terminación anticipada por incumplimiento de acuerdos de Obra y/o actas de servicio).
4. Cesiones de acuerdos de obra.
5. Reasignación de proyectos.
6. Creación de cuenta de imprevistos y contingencia, con el fin de cubrir los costos que requería el sistema FFIE. (Reasignar proyectos inconclusos).
7. Inicio a invitaciones abiertas, para disponer de nuevos proponentes para continuar con la ejecución de las obras.
8. Aprobación de recursos adicionales para cubrir la actualización de los precios de los contratos objeto de reasignación, indexación de proyectos y adición al contrato N° 1380 de 2015 (vigencias futuras del MEN).

Respecto a la estructura organizacional, gestión administrativa y planeación estratégica, indican que se inició un plan de trabajo, que se está ejecutando con los insumos suministrados por la firma PricewaterhouseCoopers AG Ltda – PwC, el cual busca fortalecer la capacidad de gestión estratégica, técnica y territorial, con el fin de lograr la terminación de obras y adoptar criterios en la operación en pro del control a la ejecución de los proyectos.

En cuando a las diferencias presentadas entre lo proyectado y lo ejecutado en 2019, mencionan que de los \$28.838 millones ejecutados, \$9.757 millones corresponden a impuestos.

En otro aparte, el FFIE indica que la CGR “(...) cuestiona y le atribuye una incidencia fiscal a los gastos en que se incurrió precisamente para superar dichas falencias durante la vigencia 2019, y que además eran necesarios para dar cumplimiento a los objetivos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa”.

Comentario de la CGR

La respuesta de la UG-FFIE hace énfasis de las condiciones en que la administración actual encontró la ejecución de los proyectos y, las labores por ellos implementadas. Al respecto, se precisa que la CGR realizó auditoría a los proyectos de infraestructura educativa durante el periodo 2016 a 2019 y, no desconoce las acciones de la UG-FFIE, sin embargo, éstas no han sido suficientes ni efectivas para dar cumplimiento a lo plasmado en el PNIE, que buscó reducir el déficit de aulas para la implementación de la jornada única escolar.

Respecto a la estructura organizacional como de los costos asociados a la operación, la UG-FFIE ratifica su crecimiento, cuando expresa que, en 2019, hubo necesidad de robustecer su capacidad en talento humano, sistemas de información y crear cuentas de imprevistos y contingencia, esto es, inyectar más recursos, tanto para su operación, como para iniciar nuevas invitaciones abiertas, con el fin de continuar con la ejecución de las obras, actualizando el precio de los contratos. Lo anterior ocasionado por: Incumplimientos de los contratistas, que llevó a terminaciones anticipadas y demoras sistemáticas en la ejecución, entre otros.

Es así como, confirman que “(...) para el año 2016 se proyectó una planta de personal y costos para el año 2019, bajo la expectativa de que para dicha época los proyectos estarían finalizando su ejecución con éxito, no obstante, como se explicó, la proyección no se cumplió y por el contrario fue necesario adelantar diferentes acciones no presupuestadas (...)”, tales como: terminaciones anticipadas por incumplimiento, no prórroga del contrato marco de obra y reasignaciones o cesiones.

En cuanto a la diferencia presentada entre lo proyectado y lo ejecutado en 2019, se acepta lo señalado por la UG-FFIE, por tanto, se ajustará el valor (sin considerar en ningún caso, imprevistos, ni impuestos), sin embargo, se precisa que la misma Unidad corrobora que sus costos están aumentando, en razón de las medidas implementadas, cuyo comportamiento tiende a aumentar.

Además, se precisa que la CGR no cuestiona los gastos en que incurrió la UG-FFIE, sino los resultados para los fines que justificaron su creación, los cuales se deben materializar en aulas terminadas e I.E. en funcionamiento vs costos de operación.

Respecto a la aplicación de los principios (eficacia y pertinencia), la UG-FFIE manifestó que: “El dato contenido en esta misma tabla No. 7 del documento de la CGR, atinente a aulas terminadas (3.300) corresponde a las aulas terminadas exclusivamente por el FFIE con corte

al 31 de diciembre de 2019. Sin embargo, el análisis realizado por la CGR no corresponde del todo a la realidad, en razón a que el Plan Nacional de Infraestructura Educativa es un TODO a cargo del MEN, del cual el FFIE sólo ejecuta una parte, y el MEN por otras fuentes y líneas de acción gestiona recursos y ejecuta proyectos para contribuir a la meta total.” Lo anterior no es de recibo de la CGR. La UG-FFIE desconoce que en desarrollo del PNIE se creó el FFIE a través de la Ley 1753 de 2015, como una cuenta especial del MEN sin personería jurídica, cuyo objeto es viabilizar y financiar los proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales, inclusive residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos. Así las cosas, la responsabilidad del cumplimiento del PNIE si recae en el FFIE y en su UG.

Por otro lado, la UG-FFIE argumentó lo siguiente: “Al respecto, el análisis de la CGR lo realiza a partir de los 596 proyectos priorizados, sin tener en cuenta que de esta cifra, 55 proyectos no pudieron ejecutarse por las razones expuestas en solicitudes anteriores, en donde 35 fueron cancelados sin tener ningún tipo de ejecución, porque las Entidades Territoriales no destinaron recursos para dichos proyectos, ya fuere porque tenían alguna dificultad para su ejecución o porque no tenían los recursos. Situación similar con 20 proyectos que se terminaron anticipadamente por imposibilidad de ejecución, y por solicitud de las Entidades Territoriales.” La CGR entiende que proyectos priorizados son aquellos que, a criterio de la UG-FFIE, eran sensibles de ser ejecutados, esto es, viables. No obstante, que hayan sido cancelados de manera posterior por las ET por diversas razones o que fueron terminados de manera anticipada, permite concluir, sin lugar a duda, que la UG no administró de manera eficiente los recursos (tiempo y dinero); tiempo, por los múltiples retrasos en iniciar los proyectos, en las ejecuciones de los mismos; dinero, porque la inversión comprometida a final de la vigencia 2019, no se ve reflejada en aulas concluidas.

De igual manera, la UG-FFIE esgrimió el siguiente argumento: “Respecto a la tabla 9 “Estados de proyectos priorizados a 31-12-2019” la CGR confunde en la columna TA (Terminado de manera anticipada) aquellos acuerdos de obra terminados anticipadamente por imposibilidad de ejecución, con los “terminados anticipadamente por incumplimiento -para reasignación-“ que hacen parte de aquellos terminados anticipadamente una vez se agotó el procedimiento contemplado en el contrato en virtud -tal como lo indica su título- a un incumplimiento acreditado. Frente a esto, debe tenerse claridad que los primeros veinte (20) no se van a ejecutar en razón a la justificación dada a lo largo de la presente auditoría en las distintas respuestas frente a los requerimientos trasladados por este organismo de control, y los restantes 208 son los que se encuentran actualmente en proceso de reactivación luego de haberse surtido su reasignación a otros contratistas” Si bien es cierto que, algunos de los proyectos clasificados como terminados de manera anticipada fueron reasignados a nuevos contratistas, también lo es, que estos proyectos pasaron por esa condición, esto es, terminados de manera prematura. Así las cosas, para la CGR es claro que esos proyectos tuvieron falencias y debilidades atribuibles, en parte, a la gestión de la UG-FFIE. La planeación de los proyectos, desde su concepción (viabilización) evidenció inconsistencias, incongruencias, vacíos y

debilidades, tal y como lo describe la CGR a lo largo de los diferentes hallazgos de este Control Excepcional. Así mismo, desde la manera como se abordó la contratación de las obras, estrategia que permitió el acaparamiento de proyectos en pocos contratistas, derivó en los pobres resultados registrados por la UG-FFIE a final de la vigencia 2019. De la calidad de la planeación se conoce el resultado de la ejecución. Por lo anterior, una planeación de baja calidad conllevó a la baja ejecución mostrada por esta Unidad, situación que implicó en el incumplimiento de la meta de construcción de aulas en el marco del PNIE.

En línea a lo anterior, la UG-FFIE manifestó que: *“Pretender asignar o atribuir esos resultados a la gestión de la Unidad rompe con las reglas básicas de objetividad de una auditoría, y desconoce los principios básicos que se deben observar en cualquier proceso en que se pretenda asignar responsabilidad, sin importar la incidencia; nos referimos a que no se puede atribuir un resultado a quien no lo generó, y ciertamente el deber jurídico de resultado en los proyectos aludidos estaba en los contratistas, y precisamente es a ellos, a quienes se debe adjudicar el resultado en cuanto al no cumplimiento de las metas. Precisamente frente a esa realidad, es que se ha venido actuando, adoptando todas las medidas, cambios y ajustes para propender por la continuidad de las obras, y por supuesto ajustando todo lo que corresponda a las actividades, que sí le correspondan a la Unidad de Gestión.”* La CGR no es subjetiva en su análisis, sino que éste es basando en la revisión rigurosa de toda la documentación aportada por la UG-FFIE. Ahora bien, la UG-FFIE pretende desconocer que, de 596 proyectos priorizados, 228 fueron terminados de manera anticipada, de los cuales, 216 corresponde a un solo contratista (Consortio Mota-Engil). Sin desconocer que este contratista incumplió sus obligaciones, la CGR evidencia que la estrategia utilizada por UG-FFIE para contratar las obras no fue eficiente. La UG-FFIE pretende ignorar en su contestación, su responsabilidad en el modelo de contratación utilizado. Es así, que se permitió la concentración de proyectos en un solo contratista y que, sumado a los incumplimientos de éste, no se cumpliera con las metas del PNIE. Por tanto, la CGR evidencia que la UG-FFIE no ha sido eficiente en el uso de los recursos para atender lo descrito en el PNIE.

La UG-FFIE esgrime el siguiente argumento: *“Es importante precisar entonces que, con los recursos asignados al FFIE hasta la fecha, se pueden entregar 12.690 aulas, en 541 proyectos, de las cuales el 78% son nuevas y el 22% son mejoradas...”* La UG-FFIE habla en futuro, la CGR habla en presente. De esta manera, de 30.680 aulas a entregar en 2018, para el final del 2019 solo se entregaron 3.300 (el 10,76%). De esta manera, la CGR no evidencia eficiencia en el uso de los recursos en gerencia por la UG-FFIE.

En cuanto a la Eficiencia Interna - Duplicidad de Funciones:

Actividades de Contratación: La respuesta del FFIE precisa que: *“... la Junta no es la responsable de adelantar o estructurar los procesos de selección de los contratistas, ni tampoco interviene en el perfeccionamiento de los contratos de obra o de interventoría, ni participa en la ejecución o liquidación de los contratos que suscribe el Patrimonio Autónomo, ni en la toma de decisiones contractuales en relación con cada proyecto”.*

Sin embargo y como se comunicó en la observación, el Comité Fiduciario, integrado por las siguientes personas, quienes tendrán voz y voto para la deliberación y adopción de las decisiones que se aprueben: a) El Gerente del FFIE, b) Un miembro designado por la Junta Administradora, y c) Dos miembros designados por el Gerente del FFIE, tiene según lo dispuesto por el Manual Operativo adoptado por el FFIE entre otras, las siguientes funciones:

- Aprobar la contratación requerida para la ejecución de las obras de Infraestructura Educativa a desarrollar dentro del Plan Nacional de Infraestructura Educativa...
- Tomar las decisiones a que haya lugar para que se dé inicio a los procesos de selección de los contratistas que se consideren necesarios...
- Impartir las instrucciones a que haya lugar que posibiliten el desarrollo y ejecución de los Proyectos de acuerdo con los criterios de priorización definidos por la Junta Administradora del FFIE para su ejecución a través del PA FFIE.
- Aprobar o rechazar las recomendaciones presentadas por el Comité Técnico relacionadas con los procesos de contratación que se adelanten para la selección de contratistas.
- Impartir las instrucciones que deben seguirse para culminar con los procesos de contratación que tengan como objeto la implementación los Proyectos.
- Revisar, aprobar y/o recomendar los ajustes que deban efectuarse a los documentos que amparen la modificación de contratos, de acuerdo con las sugerencias que emita el Comité Técnico.

Por tanto, no es de recibo la respuesta en este ítem de la observación y se mantiene lo comunicado.

Sistemas de Información: En la respuesta el FFIE aclara que *“la obligación del Consorcio y el sistema de información que este posee recae únicamente sobre la información financiera, tal como lo aclaró el mismo Ministerio de Educación Nacional, desde el proceso de selección antes mencionado”*.

(...) Por su parte, el SAIEN, constituye una herramienta de gestión fundamental, de apoyo a la labor de seguimiento a las obras, brindando la información técnica y el avance de los proyectos de infraestructura educativa...”

La obligación convenida en el contrato 1380 de 2015 es clara: *“Disponer para la administración del Patrimonio Autónomo un sistema de información que permita al Fideicomitente obtener información actualizada del estado del Patrimonio Autónomo, de la ejecución de los proyectos y **de toda la información pertinente para hacer el seguimiento y control de la ejecución de los recursos y de las obras**, de conformidad con los requisitos establecidos en el Manual Operativo”*. Por lo anterior, la respuesta presentada por el FFIE refuerza lo comunicado y no lo desvirtúa en absoluto.

Viabilidad de Predios: En la respuesta el FFIE se refiere al contrato 680 de 2015, el contrato objeto de la observación corresponde al 620 del 18 de marzo de 2015, el cual tenía una obligación clara *“Viabilización técnica, administrativa, legal y ambiental de los proyectos y/o predios presentados por las entidades territoriales y priorizados por EL MINISTERIO, esta viabilización comprenderá, la evaluación de los predios y/o proyectos postulados por las entidades territoriales, el estudio de títulos, verificación de afectaciones ambientales, viales, urbanísticas; así como la verificación de las disponibilidades de servicios públicos domiciliarios, entre otras, que no fue cumplida, no solo en los predios que sustentan las terminaciones anticipadas de Bogotá- Cundinamarca, sino que a nivel nacional; es así como, las gerencias también detectaron la situación de predios viabilizados por FINDETER, que cuando terminaron su fase 1 no pasaron a la siguiente, por no cumplir con los requisitos exigidos.*

En los proyectos de Pasca y de Soacha Eugenio Díaz y León XIII, las situaciones no corresponden con la respuesta presentada por el FFIE, sino a situaciones que debieron ser corregidas en el marco del cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución 10281 y en contra del concepto de viabilidad emitido por Findeter. Por lo anterior se mantiene lo comunicado en cuanto a las viabilizaciones; Se retira la mención que se hizo del proyecto I.E. Santa Inés, municipio de Silvania.

Supervisión de Proyectos: la respuesta presentada por el FFIE a este tema es contradictoria. En un aparte mencionan el artículo 11 de la Resolución 10281, en el que la norma establece el profesionalismo y los conocimientos especializados de los profesionales que deben disponer las entidades territoriales; luego menciona que el seguimiento técnico a estos proyectos suponía un conocimiento especializado justificado en la complejidad de este y aclara que el seguimiento fue adelantado a través de los contratos marco de interventoría, pero más adelante justifica la labor de los gestores territoriales en el seguimiento, técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que adelantan para preservar las condiciones de los acuerdos de obra, siendo estas las labores determinadas en las actas de servicio de interventoría suscritas para cada Acuerdo de Obra: *“Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, ambiental y social de las etapas adelantadas por el contratista ...”*. Por lo anterior, se mantiene lo comunicado.

Mediante correo del 15-07-2020, suscrito por el Director Jurídico del FFIE se presentó alcance a la respuesta, adjuntando dos archivos, que corresponden a las preguntas realizadas por los participantes en el proceso de selección LP-MEN 18-2015 y las respuestas que el MEN diera a las mismas.

Analizada dicha documentación, se concluye que los documentos entregados corresponden a una de las actividades que se debe cumplir en la etapa precontractual, acción que permite construir de manera más completa, la minuta contractual que se suscribirá con el oferente seleccionado.

Al respecto se precisa que, para respaldar la observación comunicada por el ente de control, se tomó el contrato 1380 de 2015 suscrito entre el MEN y el Consorcio FFIE- Alianza -BBVA como resultado del proceso LP-MEN 18-2015.

Con fundamento en el análisis efectuado, se concluye que la respuesta del FFIE no desestima lo observado. Por tanto, se ratifica que la UG-FFIE, diseñada para desarrollar e implementar las estrategias necesarias para ejecutar los proyectos y cumplir las metas del PNIE, mostró falencias en su gestión administrativa y de planeación estratégica, desbordando su proyección en talento humano y en los gastos asociados al mismo.

La UG-FFIE no administró de manera eficiente los recursos (tiempo y dinero); tiempo, por los múltiples retrasos en iniciar los proyectos, en las ejecuciones de los mismos; dinero, porque la inversión comprometida a final de la vigencia 2019, no se ve reflejada en aulas concluidas, lo cual muestra deficiencias de planeación desde su concepción (viabilización), situación que implicó el incumplimiento de la meta de construcción de aulas en el marco del PNIE.

Además, es claro que se existió duplicidad de funciones a nivel contractual, en la implementación de los sistemas de información, viabilización de predios y supervisión, por tanto, se ratifica el hallazgo fiscal por \$19.080.409.341 y presunto alcance disciplinario.

Hallazgo N° 2 Contrato Interadministrativo 620 de 2015 MEN-Findeter (D, IP)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, estableció que: *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

La Ley 489 de 1998, artículo 3, estableció que: *"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."*

La Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: *"...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis*

suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes...”

En la Sección 2, Subsección 1 PLANEACIÓN, del Decreto 1082 de 2015, determina como el primer elemento obligatorio que deben contener los estudios y documentos previos, la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

El contrato interadministrativo 620 de 2015 en la "***Cláusula Segunda Obligaciones del contratista. (...) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE FINDETER, determina:*** (...) 13) *Realizar la viabilización de los predios postulados por las entidades territoriales certificadas por EL MINISTERIO, que consiste en realizar la verificación jurídica de la titularidad de los predios priorizados por El MINISTERIO en los cuales se propone llevar a cabo los proyectos de infraestructura educativa, con el fin de que éstos cumplan con el uso y la normatividad vigente en materia de ordenamiento territorial. (...) 14) Viabilización técnica, administrativa y ambiental de los proyectos y/o predios presentados por las entidades territoriales y priorizados por EL MINISTERIO, esta viabilización comprenderá, la evaluación de los predios y/o proyectos postulados por las entidades territoriales, el estudio de títulos, verificación de afectaciones ambientales, viales, urbanísticas; así como la verificación de las disponibilidades de servicios públicos domiciliarios, entre otras. (...) 16) Elaborar los Estudios Previos y los Términos de Referencia para la contratación de los estudios, diseños y licencias de construcción de las obras de construcción, reconstrucción, ampliación y mejoramiento e interventorías correspondientes, garantizando que se acaten los principios que rigen la contratación pública, así como los contenidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, incluyendo las respectivas garantías que ampare los siguientes riesgos: anticipo, calidad, cumplimiento, estabilidad de la obra, salarios y prestaciones sociales, responsabilidad civil extracontractual y todo riesgo de construcción según corresponda. 17) Presentar los Estudios Previos y los Términos de Referencia para aprobación del Comité Técnico constituido al interior del Patrimonio Autónomo. 18) Evaluar a través del Comité Técnico, los proponentes, así como las propuestas presentadas para la elaboración de los estudios, diseños y de las obras de construcción, reconstrucción, ampliación y mejoramiento e interventorías correspondientes, para posteriormente recomendar al Comité Fiduciario el orden de elegibilidad y la selección. 19) Poner a disposición del Comité Fiduciario la evaluación técnica, financiera y jurídica de las propuestas presentadas para la aprobación del contratista que ejecutará el (los) diseño(s) y obra(s) objeto del presente Contrato pudiendo el comité fiduciario formular observaciones a la recomendación del comité técnico, y devolver a este último para los ajustes respectivos. 20) Realizar la suscripción de los Contratos Derivados a que haya lugar con las ENTIDADES TERRITORIALES, los cuales harán parte integral del presente contrato. 21) Ejercer la supervisión de los contratos de obran e interventoría que se deriven del presente contrato."*

El artículo 83 de la Ley 1474, establece: "***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.

Ley 734 de 2002, Artículo 34.

El MEN suscribió con FINDETER el Contrato Interadministrativo No. 620 de 2015, con el objeto de: "***PRESTAR EL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y ADMINISTRACIÓN***

DE RECURSOS PARA: i) VIABILIZAR LOS PREDIOS Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA POSTULADOS EN EL MARCO DE LA PRIMERA CONVOCATORIA 2015, PARA LA CONTRATACIÓN DE LOS ESTUDIOS, DISEÑOS, CONSTRUCCIÓN, RECONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LAS OBRAS E INTERVENTORÍAS, CORRESPONDIENTES; ii) EJECUTAR LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y LOS QUE SEAN DEFINIDOS POR EL MEN, NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DE SUS POLÍTICAS EDUCATIVAS”.

En la descripción del objeto, determinó: “La prestación del servicio se concretará en la asistencia técnica y administración de recursos para: (i) **La viabilización de los predios y proyectos para la posterior contratación de los estudios, diseños, construcción reconstrucción, ampliación y mejoramiento de las obras e interventorías correspondientes a los proyectos de infraestructura educativa en las ENTIDADES TERRITORIALES priorizadas por EL MINISTERIO, dentro del marco del contrato que se suscriba**”.

El numeral 14 de la cláusula segunda **OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE FINDETER**, estableció lo siguiente:

14) Viabilización técnica, administrativa, legal y ambiental de los proyectos y/o predios presentados por las entidades territoriales y priorizados por EL MINISTERIO, esta viabilización comprenderá, la evaluación de los predios y/o proyectos postulados por las entidades territoriales, los estudios de títulos, verificación de afectaciones ambientales, viales, urbanísticas, así como la verificación de las disponibilidades de servicios públicos, entre otras.

La Dirección de Cobertura y Equidad mediante oficio 2020-EE-103970 informa acerca de 8 predios viabilizados por Findeter, los cuales se relacionan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 41
Proyectos viabilizados Findeter

Municipio	Llave	Institución Educativa
Chía	1194	I.E. Diversificado
Pasca	1222	I.E. Adolfo León Gómez
Silvania	1228	I.E. Santa Inés
Tena	1232	I.E. Fiel Cano
Fusagasugá	1249	I.E. José Celestino Mutis
Fusagasugá	1248	I.E. Francisco José de Caldas
Soacha	1265	I.E. Eugenio Díaz Castro
Soacha	1262	I.E. Eduardo Santos

Fuente: MEN. Respuesta 2020-EE-103970. Dirección de Cobertura y Equidad.
Elaboró: Equipo auditor de la CGR

La evaluación realizada por la Contraloría General de la República a dos de los proyectos relacionados en el cuadro anterior, permitió evidenciar que los predios donde se iban a ubicar los proyectos presentaron situaciones que demuestran que la viabilización técnica y jurídica a la que se comprometió Findeter, según el Contrato Interadministrativo No.620 de 2015 no se cumplió, por cuanto no se hizo

“verificación de afectaciones ambientales, viales, urbanísticas, así como la verificación de las disponibilidades de servicios públicos, entre otras”.

El PA- FFIE terminó anticipadamente estos dos proyectos por presentarse las siguientes situaciones:

PASCA, I.E. ADOLFO LEÓN GÓMEZ: - La Institución Educativa no cuenta con suministro de agua potable, se abastece mediante acueducto veredal, - No hay infraestructura de bombas, - No hay sistema de aguas lluvias, - No hay red de gas natural, - El alcantarillado debe solucionarse construyendo un pozo séptico y el vertimiento de este debe ser autorizado por la CAR, - La I.E. debe tener una subestación eléctrica que no se encuentra en el alcance del proyecto.

SOACHA, I.E. EUGENIO DIAZ CASTRO, Al finalizar la etapa 1 de este proyecto y remitir al FFIE el acta de terminación de los estudios, el contratista radica solicitud de licencia de construcción ante la Curaduría del municipio de Soacha; a lo cual, en febrero 2 de 2017 la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca informa que el predio está ubicado en zona de amenaza baja por incendio forestal, amenaza media y baja por remoción en masa, zona de amenaza baja por inundación y que según información cartográfica se identifican dos fuentes hídricas innominadas en el sector.

Lo anterior demuestra que FINDETER no entregó predios viables técnica y jurídicamente en los cuales se pudieran adelantar los proyectos de infraestructura educativa, por el contrario hubo que terminarlos anticipadamente con todas las consecuencias para los objetivos del PNIE, se generó por incumplimiento de los principios que rigen la función administrativa y de las obligaciones pactadas en el contrato Interadministrativo, además de la inoportunidad en la construcción de las I.E., por prolongación de los proyectos en el tiempo e impedimento del beneficio que tendría la comunidad educativa.

Por lo expuesto, en el contrato interadministrativo 620 de 2015, se observó un presunto daño fiscal por \$3.787.488 por la viabilización de predios que no contaban con los requisitos exigidos, razón por la cual, sobre este hallazgo se solicitará iniciar **indagación preliminar**. También se constituye una **presunta incidencia disciplinaria**.

Respuestas de los auditados

MEN: Con oficio radicado No. 2020-EE-120665 la Directora técnica de la Dirección de Cobertura y Equidad informó que las respuestas a las observaciones comunicadas fueron dadas directamente por la Unidad de Gestión PA FFIE.

FFIE: El MEN trasladó la observación a FINDETER y al respecto la Entidad respondió elaborando un informe que denominaron “Anexo Técnico”.

FINDETER: "...FINDETER informa que en cumplimiento de sus obligaciones contractuales se realizó el estudio de títulos y visita técnica de los predios para adelantar la viabilidad de intervención en los mismos, La actividad realizada correspondía a la visita técnica para la verificación de la información documental entregada por el MEN para realizar la validación los predios postulados por las diferentes entidades territoriales. Resaltando que la información correspondiente a servicios públicos se basa en las certificaciones de disponibilidad que las entidades territoriales suministraban en la postulación. Conclusión de visita que culminaba con la emisión de un registro denominado ficha técnica. Las anotaciones técnicas emitidas en las fichas y conceptos de viabilidad eran preliminares y obedecía a una recomendación que se realizaba de manera subjetiva, como resultado de una verificación ocular en el recorrido realizado en la visita a cada predio y/o institución educativa, donde no se realizó levantamiento de áreas y/o distancias, así como tampoco se pudo determinar el cumplimiento de las normas aplicables debido a que no se cuenta con estudios técnicos y diseños resultado de una consultoría que determine de manera precisa el estudio de necesidad de la Institución educativa, y derivado de esto el alcance de las obras realmente a intervenir. Se adjuntan fichas respectivas y conceptos.

Así mismo se informa que, para las instituciones educativas motivo de la observación relacionada en el asunto en referencia, FINDETER No adelantó ningún proceso de convocatoria para diseño y obra ni tampoco convocatoria de interventoría de diseño y de obra que implicara la ejecución de alguna consultoría especializada e interventoría, ni tampoco adelantó procesos de convocatoria, ni se realizó avance alguno de intervención física por etapas en las instituciones relacionadas. A consecuencia de esto, No se realizó ningún tipo de cobro por este motivo.

Respecto al proyecto de pasca entregó: ficha de viabilización y conceptos Jurídico y Técnico VIABLE. Para el proyecto de Soacha Institución Educativa EUGENIO DIAZ, entregó ficha de viabilización y conceptos Jurídico y Técnico VIABLE".

Comentario de la CGR

En la respuesta, Findeter informa que el concepto que emite acerca de la viabilidad, se da como resultado de una verificación ocular en el recorrido realizado en la visita a cada predio y/o institución educativa y estos dos proyectos se consideraron viables.

Sin embargo, el contratista del proyecto del municipio de Pasca informó al interventor que la I.E. no cuenta con suministro de agua potable, se abastece mediante acueducto veredal, - No hay infraestructura de bombas, - No hay sistema de aguas lluvias, - No hay red de gas natural, - El alcantarillado debe solucionarse construyendo un pozo séptico y el vertimiento de este debe ser autorizado por la CAR. - La I.E. debe tener una subestación eléctrica que no se encuentra en el alcance del proyecto y para el caso de Soacha el predio presenta afectaciones ambientales certificadas por la CAR de Cundinamarca.

Findeter informa que lo correspondiente a servicios públicos lo soportó en las certificaciones de disponibilidad que las entidades territoriales suministraban en la postulación. Si se considera lo indicado acerca de la visita se puede concluir que las situaciones planteadas por el contratista, en el proyecto de Pasca y la

verificación de linderos en el de Soacha eran soporte suficiente para que Findeter emitiera un concepto contrario.

Por lo anterior, la CGR considera que los recursos asignados para estas viabilizaciones no cumplieron con los principios de eficiencia y eficacia, de otra parte, no se dio cumplimiento al numeral 14 de las Obligaciones Específicas de Findeter en el marco del Contrato Interadministrativo 620 de 2015, que tuvo como valor final \$142.000 millones, en el que se determinó que la viabilización comprendería la evaluación de los predios y/o proyectos postulados por las entidades territoriales, el estudio de títulos, verificación de afectaciones ambientales, viales, urbanísticas; así como la verificación de las disponibilidades de servicios públicos domiciliarios, por cuanto la terminación anticipada de los dos acuerdos de obra, sustentadas en las situaciones ya descritas, permiten llegar a esta consideración.

Por lo anterior, la respuesta no desestima lo observado respecto a la presunta connotación disciplinaria, sin embargo, acerca de la incidencia fiscal se acepta la información que entrega Findeter respecto a que no adelantó ningún proceso de convocatoria para diseño y obra ni tampoco convocatoria de interventoría de diseño que implicara la ejecución de alguna consultoría especializada e interventoría, ni tampoco adelantó procesos de convocatoria, ni se realizó avance alguno de intervención física por etapas en las instituciones relacionadas y que no se realizó ningún tipo de cobro por este motivo, por lo tanto se está de acuerdo con Findeter que el detrimento corresponde a los costos variables por visita de viabilización así

<i>Costos variables por visita de viabilización por predio 2 x \$1.632.538</i>	\$3.265.076
<i>Más IVA 16%</i>	522.412
<i>Total</i>	\$3.787.488

En conclusión, en la ejecución del contrato interadministrativo 620 de 2015, se observó un presunto daño fiscal por \$3.787.488 por la viabilización de predios que no contaban con los requisitos exigidos.

Por lo anterior, se solicitará iniciar indagación preliminar, conforme con el artículo 135 del Decreto Nacional 403 del 16-03-2020, el cual modificó y adicionó dos párrafos al artículo 39 de la Ley 610 de 2000, con el fin de determinar la cuantificación de los costos fijos y variables cancelados a FINDETER por viabilización de predios a nivel nacional, en los cuales no se pudieron adelantar los proyectos, a pesar de que existiera un concepto de viabilidad jurídica y técnica y se ratifica la presunta incidencia disciplinaria, a la luz del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N° 3 Asignación de proyectos de infraestructura educativa (D)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: “**ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

El Código Civil Colombiano, estableció que: “**Artículo 1602. <Los contratos son ley para las partes>.** *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*”

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: “**Artículo 34. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)*” “**Artículo 53. Sujetos disciplinables.** *<Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.*”

Para tal efecto, la planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de una adecuada planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos.

La Sentencia del 31-08-2006, radicación R-7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: “...Al respecto conviene reiterar que en

materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes”.

El Decreto 1150 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015, establece la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación, como el primer elemento obligatorio que debe contener los estudios y documentos previos.

La CGR, luego de la revisión de los proyectos de infraestructura educativa, evidenció lo siguiente:

- Aproximadamente el 46% de los proyectos fueron asignados a 1 solo contratista (Consortio Mota-Éngil). Así mismo, solo 2 contratistas acumulan más del 60% de la totalidad de los proyectos desarrollados.

Cuadro No. 42

Relación de asignaciones de proyectos
Por Contratista de Obra y sin diferenciar grupos

Contratista	Proyectos asignados	%
Consortio Mota-Éngil	109	45.99%
Consortio Desarrollo Escolar	39	16.46%
Unión Temporal MEN 2016	28	11.81%
Constructora Colpatria S.A.	24	10.13%
Germán Mora Insuasti	12	5.06%
Unión Temporal Educar Oriente	9	3.80%
Consortio Infraestructura Educativa 2016	7	2.95%
Consortio Grama OTTAC	6	2.53%
Consortio Escuelas FFIE	3	1.27%
Total	237	

Fuente: información facilitada por el FFIE. Documento con nombre "237 Proyectos en curso o ejecución"

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

- El Consortio Mota-Engil, quien es el contratista con mayor número de asignaciones de proyectos, (45.99%), también es el que mayor número de atrasos presentó (el 53,05% del total de proyectos atrasados).

En relación a sus asignaciones, los proyectos atrasados corresponden a 79,82%.

Cuadro No. 43

Proporción de proyectos atrasados y al día
Por Contratista de Obra y sin diferenciar grupo

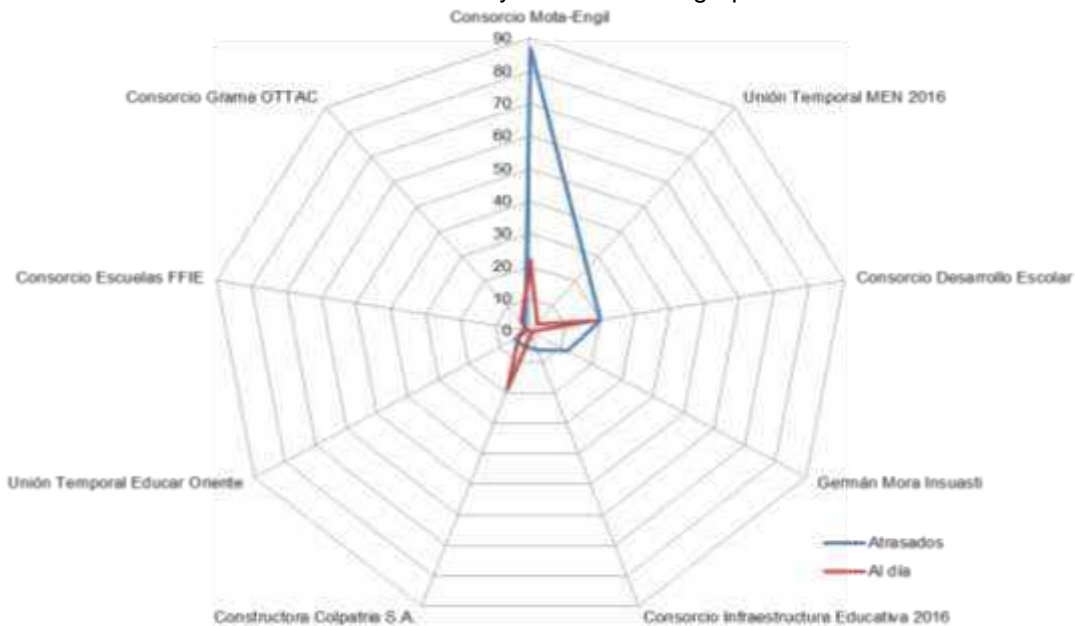
Contratista	Atrasos	Al día
Consortio Mota-Éngil	87	22
Unión Temporal MEN 2016	25	3
Consortio Desarrollo Escolar	20	19

Contratista	Atrasos	Al día
Germán Mora Insuasti	12	0
Consorcio Infraestructura Educativa 2016	6	1
Constructora Colpatria S.A.	5	19
Unión Temporal Educar Oriente	5	4
Consorcio Escuelas FFIE	2	1
Consorcio Grama OTTAC	2	4
Total	164	73

Fuente: información facilitada por el FFIE. Documento con nombre "237 Proyectos en curso o ejecución"
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

- Los 2 Contratistas de obra que en los que se evidencian mayor cantidad de proyectos en atrasos, son los que el PA-FFIE les ha terminado de manera anticipada los acuerdos de obra.

Gráfica 8
Proporción de proyectos al día y atrasados
Por Contratista y sin diferenciar grupo



Fuente: información facilitada por el FFIE. Documento con nombre "237 Proyectos en curso o ejecución"
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Durante el proceso de selección de los contratistas, específicamente la Invitación Abierta N° FFIE-004-2016, los interesados formularon preguntas, observaciones y solicitudes a los documentos que conformaron dicha invitación. La CGR evidenció que una de las observaciones recurrentes se relacionaba con la división del país en 5 grupos y la concentración de proyectos en un solo contratista. Varios de los proponentes le solicitaron al FFIE dividir en mayor número de áreas el país, con el

objeto que mayor cantidad de empresas del país desarrollaran los proyectos. El PA-FFIE negó dichas solicitudes, justificándose en la autonomía del mismo y en razón a un beneficiarse de economía de escala. No obstante, la CGR evidencia que dicha economía de escala no se materializó, en tanto que una gran cantidad de proyectos a 31-12-2019 se encuentran atrasados y otra gran cantidad han tenido que ser terminados de manera anticipada.

La situación evidenciada por la CGR fue causada por debilidad y deficiencias en la planeación, gerencia y administración, por parte del FFIE y del MEN, de los recursos destinados a infraestructura educativa. El efecto generado es la extensión de los proyectos en el tiempo, la inoportunidad en la entrega de las infraestructuras educativas de cada uno de los proyectos, la afectación en la prestación del servicio público de educación, el impedimento de beneficiarse de las mismas por parte de la comunidad educativa y la afectación del fin de la inversión de los recursos públicos involucrados. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Por medio del oficio sin número, del 17-06-2020, la UG-FFIE entregó respuesta a esta observación. En esta contestación manifestó, entre otras cosas, que la Invitación Pública N° 04-2016, se adelantó con la finalidad de seleccionar contratistas que ejecutaran las obras correspondientes al “*Contrato Marco de diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los Proyectos de infraestructura educativa requeridos por FFIE, en desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa*”. Así mismo, señaló que ante el incumplimiento de algunos de los contratistas que han impedido que a la fecha no se haya cumplido con las metas fijadas para el FFIE, la UG-FFIE actuó con oportunidad al recurrir a las herramientas brindada por los contratos, al agotar prima facie los procedimientos contemplados para garantizar el debido proceso al contratista, tendientes a dar por terminados anticipadamente aquellos acuerdos de obra cuyo contratista no cumplió con sus obligaciones. E incluso a llegar al punto de terminar anticipadamente los contratos marco de obra por incumplimiento, para el caso particular del Consorcio Mota-Engil.

Comentario de la CGR

Con base en la respuesta entregada por la UG-FFIE mediante oficio sin número, adjunto al correo electrónico del 17-06-2020, la CGR no desvirtúa la situación evidenciada. La UG-FFIE manifestó en su contestación que la Invitación Abierta N° 4, gracias a la cual se celebraron los contratos marcos de obra analizados por la CGR en este hallazgo, se llevó a cabo en cumplimiento del Manual Operativo correspondiente. De esta manera, la UG elaboró los TCC, “... los cuales se enmarcaron en la legislación y jurisdicción colombiana, bajo el régimen del derecho privado, contenido en el Código Civil, el Código de Comercio y demás normas que resulten aplicables al presentes proceso

y a los Contratos que se lleguen a suscribir.” Así mismo, señaló en su contestación que “... los interesados que participaron en la invitación No. 004 de 2016, acreditaron las condiciones Jurídicas, de Experiencia y Financieras, con el fin de demostrar su idoneidad y procedieron a ser evaluados acorde con los factores de escogencia y ponderación indicados en los TCC, por un comité evaluador, designado para tal efecto, conforme a los criterios establecidos por la Unidad de Gestión de FFIE.”.

Frente a lo expuesto por la UG-FFIE, la CGR no cuestiona la legalidad del proceso de selección de los contratistas de obra. En la situación analizada y argumentada por la CGR en este hallazgo, se relaciona con la debilidad en la planeación en la sección de unos contratistas de obra. La CGR evidenció lo siguiente: primero, se dividió al país en un número pequeño de regiones, decisión que ocasionó la concentración de una gran cantidad de proyectos en un solo contratista (por ejemplo, el Consorcio Mota-Engil tuvo una asignación del 46% del total de proyectos); segundo, se desconoció por parte de la UG-FFIE, la solicitud común de los interesados en participar en el proceso de contratación, en relación a considerar aumentar las regiones en las cuales se dividiría al país; tercero, a 31-12-2019 una gran cantidad de proyectos se encontraban atrasados, otros cancelados y otros más terminados de manera anticipada.

Por otro lado, la UG-FFIE manifestó lo siguiente en su contestación: “De igual manera, en el numeral 8.2 de los TCC se indicó que los proponentes en ejercicio de su autonomía podían presentar propuestas para cada uno de los Grupos de la presente invitación y que **un solo proponente podría ser escogido como Contratista para un máximo tres (3) Grupos**, siempre y cuando que se cumplan las siguientes condiciones: a) Cuando no exista para el Grupo ningún otro proponente que cumpla con los requisitos jurídicos, técnicos y financieros establecidos en los TCC y b) cuando el proponente cumpla en conjunto con las condiciones jurídicas, técnicas, y financieras establecidas para asignarle una segunda y tercer Grupo.” (Negrilla fuera de texto). El criterio señalado en negrilla permitió que el Consorcio Mota-Engil fuera adjudicatario de 3 grupos (1, 2 y 3). Este Contratista de Obra, según lo evidenciado por la CGR, fue aquel con mayor cantidad de proyectos asignados y, a su vez, al que más proyectos le terminaron de manera anticipada. La CGR evidencia de esta manera, falencia en la etapa de planeación de la contratación de los proyectos de infraestructura educativa, dado que la UG-FFIE no analizó de manera correcta el riesgo en el que corría al facilitar la concentración de obras en un solo contratista.

Finalmente, la UG-FFIE indicó que, frente a los diferentes incumplimientos de los contratistas, “actuó con oportunidad al recurrir a las herramientas brindada por los contratos, al agotar prima facie los procedimientos contemplados para garantizar el debido proceso al contratista, tendientes a dar por terminados anticipadamente aquellos acuerdos de obra cuyo contratista no cumplió con sus obligaciones.” La CGR no cuestiona la actuación de la UG-FFIE frente a los incumplimientos. Este Ente de Control expone la debilidad en la planeación de la contratación de las obras y lo generado como consecuencia de ella, a saber, obras demoradas, canceladas y terminadas de manera anticipada.

4.2.2 Bogotá D.C. y Cundinamarca

Bogotá D.C., Cundinamarca y los municipios certificados y no certificados ubicados en este departamento, aportaron recursos por \$269.313.448.911, para la construcción, mejoramiento, adecuación y ampliación de sus proyectos priorizados, entre los cuales se encuentran los 23 señalados en el Anexo 2 de 2016, objeto de estudio de la presente Auditoría. Del aporte, \$186.052.491.375, corresponden a Bogotá, D.C. y \$83.260.957.536 a las ETC Cundinamarca²³, Soacha, Fusagasugá y ET Cajicá, Chía, Silvania, Tena, Guasca, Ubaté y Paratebuena, tal como se muestra a continuación:



Fuente: Información FFIE. Archivo Matriz de proyectos 286 IE
Elabotó: Equipo Auditor de la CGR

Los 8 proyectos de Bogotá contaron con un presupuesto de obra por \$97.348.209.740 e interventoría por \$5.196.428.756, con pagos por \$44.938.055.232. Los proyectos de las ETC y ET ubicadas en Cundinamarca, comprometieron recursos de obra por \$44.186.793.99 e interventoría por \$2.368.910.399, con pagos por \$8.119.859.365, tal como se muestra a continuación:

²³ Cofinancia proyectos de municipios no certificados: Cajicá, Chía, Silvania, Tena, Guasca, Ubaté y Paratebuena, Útica y Pasca.

Cuadro No. 44
Compromisos y pagos Bogotá D.C.
Cifras en pesos

Valor Obra	Valor Interventoría	Compromisos					Total Pagado
		FFIE	ETC	ET	C	Total	
97.348.209.740	5.196.428.756	37.887.925.863	64.656.712.633	-	-	102.544.638.496	44.938.055.232

Nota: C (Contingencias)
Fuente: Información FFIE. Archivo Matriz de proyectos IE 286.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Cuadro No. 45
Compromisos y pagos ETC y ETC de Cundinamarca
Cifras en pesos

ET / ETC	Valor Obra	Valor Interventoría	Compromisos				Total	Total Pagado
			FFIE	ETC	ET	C		
Cajicá	-	-	-	-	-	-	-	-
Chía	-	-	-	-	-	-	-	-
Fusagasugá	4.291.776.757	277.406.301	2.265.092.025	2.304.091.033	-	-	4.569.183.058	125.547.118
Guasca	3.018.004.394	206.003.200	2.142.592.838	803.221.184	278.193.572	-	3.224.007.594	2.620.537.419
Paratebueno	-	-	-	-	-	-	-	-
Pasca	36.444.520	5.466.678	-	41.911.198	-	-	41.911.198	41.911.198
Silvania	8.175.918.844	396.325.863	1.659.327.770	5.671.755.105	1.041.293.920	199.867.912	8.572.244.707	40.987.439
Soacha	8.889.827.080	435.177.121	6.464.280.173	2.860.724.028	-	-	9.325.004.201	345.118.348
Tena	4.426.858.960	234.758.694	897.520.763	3.143.428.920	512.421.429	108.246.542	4.661.617.654	24.897.425
Útica	6.444.313.310	310.143.921	4.723.407.986	2.031.049.245	-	-	6.754.457.231	192.561.287
Ubaté	8.903.650.125	503.628.621	5.054.012.566	3.943.766.606	409.499.574	-	9.407.278.746	4.728.299.131
Total	44.186.793.990	2.368.910.399	23.206.234.121	20.799.947.319	2.241.408.495	308.114.454	46.555.704.389	8.119.859.365

Nota: C (Contingencias)
Fuente: Información FFIE. Archivo Matriz de proyectos IE 286.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

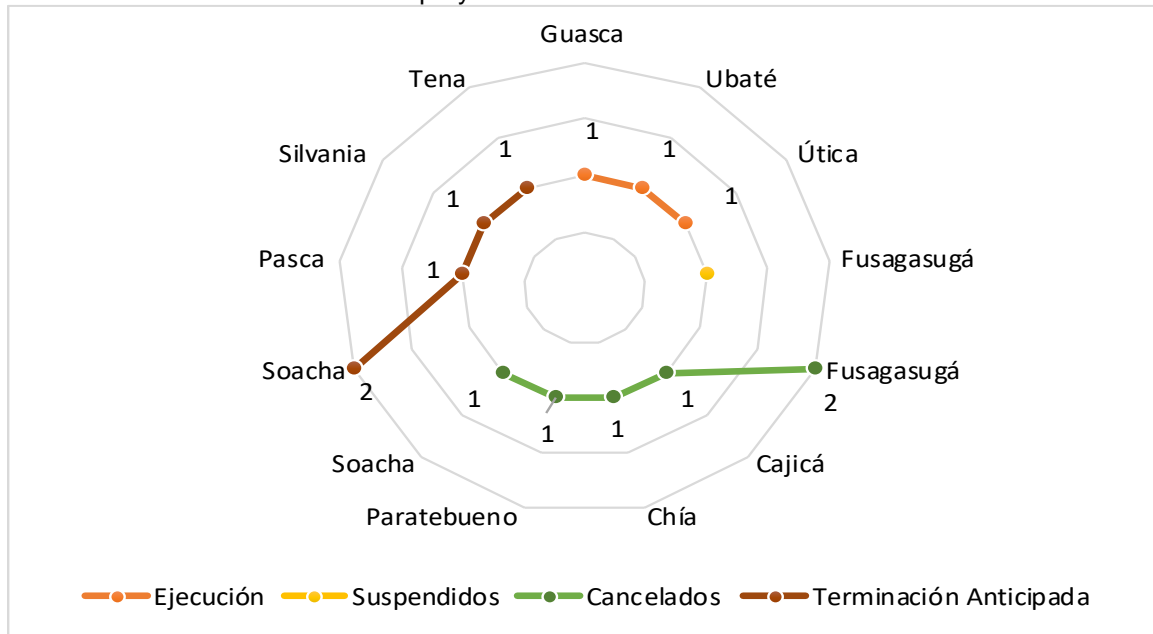
El estado de los proyectos, con corte a 31-12-2019, se presenta a continuación:

Gráfica No. 10
Estado de los proyectos en Bogotá D.C. a 31-12-2019



Fuente: Información FFIE. Archivo Matriz de proyectos 286 IE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Gráfica No. 11
Estado de los proyectos en Cundinamarca a 31-12-2019



Fuente: Información FFIE. Archivo Matriz de proyectos 286 IE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Como resultado de la evaluación de los 23 proyectos, se establecieron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría

Hallazgo N° 4 Estado de los proyectos de infraestructura educativa en la región Bogotá, Llanos y Cundinamarca (D)

La Constitución Política de Colombia, estableció: **“ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

El Código Civil Colombiano, estableció que: **“Artículo 1602.** *«Los contratos son ley para las partes». Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*”

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: **“Artículo 34. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los*

reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)” **“Artículo 53. Sujetos disciplinables.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Para tal efecto, la planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de una adecuada planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos.

La Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes”.

El Decreto 1150 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015, establece la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación, como el primer elemento obligatorio que debe contener los estudios y documentos previos.

La CGR, luego de la revisión de los proyectos de infraestructura educativa ubicados en la región Bogotá, Llanos y Cundinamarca, evidenció lo siguiente:

- De 23 proyectos examinados por la CGR, 9 (39,13% del total) fueron cancelados y 5 (21,74%) fueron terminados de manera anticipada. De estos 23, a 31 de diciembre de 2019, únicamente uno (1) ha sido terminado en su totalidad.

- A 31 de diciembre de 2019, de 23 proyectos examinados por la CGR, 7 (30,43%) se encontraban en fase 1 (estudios y diseños) y 6 (26,09%) en fase 2 (construcción).

Cuadro No. 46
Estado de los proyectos por estado en su ejecución
Región Bogotá, Llanos y Cundinamarca

N°	Institución Educativa	Llave MEN	Municipio	Etapa actual	Avance	
					Fase 1	Fase 2
1	I.E. Campo Verde 1	LL3037	Bogotá, D.C.	Obra negra	100.00%	58.00%
2	I.E.D. Rafael Uribe Uribe	LL3046	Bogotá, D.C.	Obra preliminar	100.00%	24.00%
3	I.E. Campo Verde 2	LL3059	Bogotá, D.C.	Obra negra	100.00%	59.00%
4	I.E. Laureano Gómez	LL3073	Bogotá, D.C.	Obra negra	100.00%	46.00%
5	I.E. Lote San Diego	LL3083	Bogotá, D.C.	Esquema básico	0.00%	0.00%
6	I.E.D. El Carmen	LL1779	Guasca	Terminado	100.00%	95.99%
7	I.E. Fidel Cano	LL1232	Tena	PTA	100.00%	0.00%
8	I.E.D. Normal Superior	LL4-0342	Ubaté	Obra negra	100.00%	64.70%
9	I.E.D. Manuel Murillo Toro	LL2337	Útica	Trámite licencia	100.00%	0.00%
10	Colegio Santa Inés	LL1228	Silvania	PTA	100.00%	0.00%
11	I.E.M. José Celestino Mutis	LL1249	Fusagasugá	Licencia expedida	100.00%	0.00%
12	I.E. León XIII	LL1346	Soacha	PTA	100.00%	0.00%
13	I.E.O. Eugenio Díaz Castro	LL1265	Soacha	PTA	100.00%	0.00%
14	I.E. Adolfo León Gómez	LL1222	Pasca	PTA	100.00%	0.00%
15	I.E. Diversificado	LL1194	Chía	Cancelado	0.00%	0.00%
16	I.E.M. Francisco José de Caldas	LL1248	Fusagasugá	Cancelado	0.00%	0.00%
17	I.E.O. Eduardo Santos	LL1262	Soacha	Cancelado	0.00%	0.00%
18	I.E. Rincón Santo	LL1494	Cajicá	Cancelado	0.00%	0.00%
19	I.E.D. Julio Garavito Armero	LL3036	Bogotá, D.C.	Cancelado	0.00%	0.00%
20	I.E.M. Francisco Técnico Industrial - I.E. Alcázar 2	LL1249A	Fusagasugá	Cancelado	0.00%	0.00%
21	I.E.D. Agrícola	LL2322	Paratebuena	Cancelado	0.00%	0.00%
22	I.E.D. Gustavo Restrepo	LL3037A	Bogotá, D.C.	Cancelado	0.00%	0.00%
23	Lote Bolonia	LL3059A	Bogotá, D.C.	Cancelado	0.00%	0.00%

Nota: PTA (Proyecto Terminado de manera Anticipada)

Fuente: información suministrada por el FFIE. Documento denominado "4. Avance proyectos"

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La CGR evidencia que los predios viabilizados por el MEN, el PA-FFIE y los ETC no reunían las características requeridas para adelantar los proyectos de infraestructura educativa. Proyectos priorizados en un principio y cancelados de manera posterior por diferentes razones, así como proyectos atrasados en su ejecución, son evidencia de una débil planeación por parte de estas entidades.

La situación detectada por la CGR fue causada por debilidad en la planeación, gerencia y administración, por parte del FFIE y del MEN, de los recursos destinados a infraestructura educativa. El efecto generado es la extensión de los proyectos en el tiempo, afectación de la prestación del servicio educativo con la inoportunidad en la entrega de las infraestructuras educativas y el impedimento de beneficiarse de las mismas por parte de la comunidad educativa.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del Auditado

Por medio del oficio sin número, del 17-06-2020, la UG-FFIE entregó respuesta a esta observación. En esta contestación se manifestó, entre otras cosas, que si bien es cierto que con la postulación de las instituciones educativas realizada por cada entidad territorial se adjunta documentación de índole técnico y jurídico para la viabilidad del proyecto, sólo a partir del informe de visita que realice el Contratista de obra con la Interventoría es posible determinar técnicamente la ejecución de la intervención, dado que se requiere la visita a campo para realizar un análisis de aspectos legales tales como la verificación del predio, el uso del suelo, la demarcación urbana, normatividad ambiental entre otros como aspectos físicos correspondientes a la localización del predio, morfología del lugar y otros aspectos socio económicos que influyan en la ejecución del proyecto.

Comentario de la CGR

Con base en la respuesta entregada por la UG-FFIE, mediante oficio sin número, adjunto al correo electrónico del 17-06-2020, la CGR no desvirtúa la situación evidenciada. La UG-FFIE manifestó lo siguiente en su contestación: *“Si bien es cierto que con la postulación de las instituciones educativas realizada por cada entidad territorial se adjunta documentación de índole técnico y jurídico para la viabilidad del proyecto, sólo a partir del informe de visita que realice el Contratista de obra con la Interventoría es posible determinar técnicamente la ejecución de la intervención, dado que **se requiere la visita a campo para realizar un análisis de aspectos legales tales como la verificación del predio, el uso del suelo, la demarcación urbana, normatividad ambiental entre otros como aspectos físicos** correspondientes a la localización del predio, morfología del lugar y otros aspectos socio económicos que influyan en la ejecución del proyecto.”* (Negrilla fuera de texto). El anterior argumento no es de recibo por parte de la CGR. En este párrafo y en general, en toda la respuesta entregada, la UG-FFIE da a entender que el proceso de viabilización surtido por Findeter, en unos casos y por la misma UG-FFIE, en otros, tuvo debilidades, fue incompleta y a la final, para los casos expuestos por la CGR en este hallazgo, no fue útil. La UG-FFIE menciona que la visita técnica complementa la viabilización realizada de manera previa. Si esto era cierto, la CGR no comprende por qué la UG-FFIE o Findeter, no realizaron esas visitas al momento de viabilizar los predios. Así las cosas, la etapa de planeación surtida por la UG fue débil e incompleta, ocasionando que se le trasladaran riesgos innecesarios a la ejecución de los proyectos.

Para cada uno de los proyectos relacionados en este hallazgo por la CGR, la UG-FFIE esgrimió argumentos para su no ejecución.

La siguiente tabla presenta lo expuesto por la UG-FFIE y lo analizado por la CGR:

Cuadro No. 47
Análisis de la respuesta del hallazgo 3

Proyecto	Argumento UG-FFIE	Análisis CGR
<p align="center">LL1262 I.E.O. Eduardo Santos, sede 100 familias</p>	<p>La misma no fue priorizada por la ETC Soacha por cuanto nunca tuvo informe de visita de contratistas.</p>	<p>La UG-FFIE expone como justificación para la no ejecución de este proyecto, la no visita del Contratista.</p> <p>Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por Findeter, mediante el contrato N° 620-2015. Aun lo anterior, la CGR evidencia que la viabilización realizada tuvo debilidad y no se realizó de manera completa.</p>
<p align="center">LL1494 I.E. Rincón Santo</p>	<p>La ETC Cajicá priorizó 5 instituciones educativas las cuales fueron visitas por contratista de obra e interventoría, encontrando que los proyectos tenían viabilidad, razón por la cual se suscribieron las respectivas actas de servicio de obra e interventoría incluir suscritas el 28-04-2016. Una vez cumplido el plazo de revisión, mediante los oficios ADS-59-0216 del 27 de abril de 2016 y ADS-73-0216 del 06-05-2016, el Contratista de Obra informó el resultado de la revisión de diseños encontrando que, el espacio existente usado como comedor cocina, correspondía a un salón comunal propiedad de la junta de acción comunal del municipio ubicado por fuera de las instalaciones del colegio mediante un comodato.</p> <p>Se determinó que la ejecución del proyecto en su fase de construcción no tenía viabilidad, razón por la cual no se adelantó ninguna gestión adicional para ejecución del proyecto, precisado así, que el proyecto no fue “cancelado”, ni terminado anticipadamente, en la medida que no se suscribió un Acta de Servicio para la construcción del mismo.</p>	<p>La CGR evidencia que este proyecto tuvo una falla completa en su viabilización. Si uno de los aspectos a revisar era el jurídico, por lo expuesto en la respuesta, se evidencia que no se hizo de manera juiciosa y completa. La CGR no encuentra válido que un proyecto haya sido viabilizado, cuando un área del predio a intervenir es propiedad de la Junta de Acción Comunal. Situaciones como las evidenciadas para este proyecto, evidencian falencias en la planeación de los proyectos de infraestructura educativa por parte del MEN.</p> <p>Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por la UG-FFIE.</p>
<p align="center">LL3036 I.E.D. Julio Garavito Armero, sede Julio Garavito Armero</p>	<p>Esta institución educativa fue postulada por la ETC Bogotá, sin embargo, nunca fue visitada por el contratista de obra e interventoría ni tampoco se suscribió Acuerdo de Obra ni acta de servicio de interventoría toda vez que los documentos suministrados en la postulación no cumplieron con la viabilidad jurídica que hacía referencia a la entrega del certificado de tradición y libertad de la matrícula inmobiliaria que identifica el predio. Este documento nunca fue subsanado por la ETC, por tal</p>	<p>La CGR no encuentra válido que un proyecto haya sido viabilizado desde el momento de la suscripción del Convenio Interadministrativo entre el MEN y el Distrito Capital, para luego explicar que no se realiza porque no contaba con toda la documentación jurídica necesaria para darle viabilidad. La CGR, de esta manera, evidencia incongruencia entre la realidad de los proyectos y en lo que se afirma en la respuesta por parte de la UG-FFIE.</p>

Proyecto	Argumento UG-FFIE	Análisis CGR
	razón no tuvo viabilidad para su priorización.	Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por la UG-FFIE.
I.E.M. Francisco Técnico Industrial – I.E. Alcázar 2	Esta institución fue postulada y priorizada por la ETC Fusagasugá la cual contaba con viabilidad técnica y jurídica con base a la información entregada en su postulación. No obstante lo anterior, una vez se realizó la visita técnica el 10-03-2016 por el contratista de obra e interventoría, se determinó inviable la intervención a esta institución , debido a que las edificaciones existentes no cumplían con la normativa específicamente con la NTC 4595, con lo cual se requería demoler y construir las aulas necesarias para la implementación de la jornada única escolar. Sin embargo, el predio donde se encontraba ubicado el colegio era insuficiente por lo cual la ETC mediante el oficio 1502-52.38.2017EE2257 del 11-08-2017, solicitó hacer el remplazo de predio para la intervención a la institución educativa IEM José Celestino Mutis sede Lusitania.	La CGR evidencia que este proyecto tuvo una falla completa en su viabilización. En un principio, el predio fue viabilizado por la UG-FFIE. Luego, cuando se realizó visita por el Contratista de Obra seleccionado, éste evidenció que era inviable, por impedimentos técnicos. Así las cosas, estos hechos denotan falencias e incongruencia en la planeación realizada por el MEN, en relación a este proyecto. Un proyecto no es viable si no lo es también en su componente técnico. Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por la UG-FFIE.
LL2322 I.E.D. Agrícola	Esta institución fue postulada y priorizada por la ETC Cundinamarca. Una vez realizada la visita al predio, el informe elaborado por el Contratista de Obra tuvo como resultado la viabilidad del proyecto condicionada a las siguientes observaciones. En virtud de las observaciones contenidas en el Informe Técnico de Visita, se adelantaron varias mesas de trabajo con la ETC, en las cuales la UG-FFIE solicitó en reiteradas ocasiones la subsanación de las recomendaciones realizadas por el contratista de obra. Sin embargo, la ETC no suministró la información requerida razón por el cual en el Comité Fiduciario N° 105 del 15-08-2017 se determinó la inviabilidad del proyecto.	De nuevo, la CGR evidencia que la viabilización realizada no fue completa e íntegra. Una vez más, la visita del contratista pone en evidencia debilidades de los predios, las cuales no garantizan su destino para el desarrollo de infraestructura educativa. Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por la UG-FFIE.
LL3037A I.E.D. Gustavo Restrepo	La ETC Bogotá priorizó 13 instituciones educativas, dentro de las cuales se encontraba esta institución, frente a la cual se realizó visitada por contratista de obra e interventoría, encontrando viable el proyecto, razón por la cual se suscribió el Acuerdo de Obra y acta de servicio de interventoría N° 404003 con fecha de 30-12-2016 para revisar las consultorías de diseños elaboradas desde la ETC Bogotá. Una vez revisados los diseños, el contratista de obra presentó observaciones las cuales fueron remitidas a la ETC	De nuevo, la CGR evidencia que la viabilización realizada no fue completa e íntegra. Con la explicación entregada por la UG-FFIE, la CGR evidencia que se viabilizaron predios y no proyectos y por tanto, esta diferencia generó atrasos, inconvenientes, demoras, reversiones de lo viabilizado, entre otras. Así las cosas, la CGR evidencia falencias en la planeación de los proyectos de infraestructura educativa.

Proyecto	Argumento UG-FFIE	Análisis CGR
	Bogotá mediante el comunicado 2017-EE-01553 del 29-03-2017. El 28-04-2017, mediante el comunicado 2017-EE-00205 la UG-FFIE le informó a la ETC Bogotá que no era viable la ejecución del proyecto.	Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por la UG-FFIE.
LL3059A Lote Bolonia	<p>la ETC Bogotá priorizó 13 instituciones educativas, dentro de las cuales se encontraba esta institución, proyecto sobre el cual se realizó la visita previa por parte del contratista de obra e interventoría, quienes, en el informe técnico de visita del 19-10-2016, establecieron la viabilidad del proyecto, razón por la cual se suscribió Acuerdo de Obra y acta de servicio de interventoría N° 404009 con fecha de 30-12-2016 para revisar las consultorías de diseños elaboradas desde la ETC Bogotá. Una vez revisados los diseños, el contratista de obra presentó observaciones las cuales fueron remitidas a la ETC Bogotá mediante el comunicado 2017-EE-01383 del 22-03-2017.</p> <p>El 11-03-2017 se realizó mesa de trabajo con la SED en la que se expuso la propuesta económica para adelantar los ajustes a los diseños aportados por la SED, frente a lo cual la ETC, mediante el oficio S-2017-148248, resolvió realizar el remplazo de la Institución educativa Lote Bolonia y Gómez por la IE Campoverde 2.</p>	<p>Al igual que en el proyecto LL3037A, la CGR evidencia que la UG-FFIE viabilizó predios más no proyectos. Esta última fue asignada de manera indirecta, a lo que realizara el Contratista de Obra asignado. Lo anterior, demuestra una débil planeación por parte de los administradores de los recursos para infraestructura educativa.</p> <p>Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por la UG-FFIE.</p>

Fuente: Información suministrada por el FFIE como respuesta a la observación.

Elaboró: Equipo Auditor de la Cgr.

Hallazgo N° 5 Planeación de los proyectos LL3037 "I.E. Campo Verde 1", LL3046 "I.E. Rafael Uribe Uribe", LL3059 "I.E. Campo Verde 2" y LL3083 "Lote San Diego", Bogotá D.C. (D, IP)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: **“ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

El Código Civil Colombiano, estableció que: **“Artículo 1602.** *<Los contratos son ley para las partes>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*”

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: **“Artículo 34. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los*

tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...) “**Artículo 53. Sujetos disciplinables.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Para tal efecto, la planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de una adecuada planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos.

La Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes”.

El Decreto 1150 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015, establece la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación, como el primer elemento obligatorio que debe contener los estudios y documentos previos.

El Anexo técnico de Obra de la Invitación abierta N° FFIE-004-2016, estableció que: “**4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO.** (...) El sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1,2 y 3) es por precios global fijo sin fórmula de ajuste para las Actas que se suscriban en la vigencia 2016. Serán objeto de reajuste las Actas que se suscriban a partir del mes de febrero en el 2017 y en el 2018 y en el 2019, la fórmula de reajuste será tomada con base en el Índice de Construcción y Vivienda ICCV del DANE para el periodo anterior. En

consecuencia, el valor definitivo a precio global fijo según la oferta económica será el consignado en el Acuerdo de Obras por Proyecto. (Subrayado fuera de texto).

El Convenio interadministrativo N° 914 del 27-04-2016, definió que: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** con el fin de aunar esfuerzos entre el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación de Bogotá para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa, viabilizados y priorizados para el Distrito de Bogotá, que contribuyan a la implementación del programa de jornada única y que serán ejecutados por el FFIE, a través del Patrimonio Autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.” **“CONSIDERACIONES:** (...) Que el Distrito Capital – Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá postuló en dicha convocatoria 68 predios, de los cuales se irán priorizando y viabilizando mediante la suscripción de anexos técnicos aquellos que cumplan las condiciones técnicas requeridas. Que el proyecto a cofinanciar comprende el número de aulas señaladas en el anexo No. 1 denominado **“PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO”**, que hace parte integral del estudio previo, el cual podrá ser modificado o aclarado con posterioridad previa aprobación del comité técnico, sin que haya lugar a modificación del presente convenio derivado del estudio previo, por lo que se debe (sic) anexar en tal caso el acta de reunión de comité donde se autoriza el ajuste al anexo. Que conforme a lo anterior, es procedente la suscripción de un convenio con el fin de establecer las obligaciones específicas del Distrito Capital – Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá y del Ministerio de Educación Nacional, para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados con el propósito de implementar la jornada única en las Instituciones Educativas relacionadas en el anexo No. 1 que hace parte integral del estudio previo, el cual podrá ser modificado o aclarado con posterioridad previa aprobación del comité técnico, sin que haya lugar a modificación del convenio del estudio previo, por lo que se debe (sic) anexar en tal caso el acta de reunión de comité donde se autoriza el ajuste al anexo.” (Subrayado fuera de texto) **“CLÁUSULA SEGUNDA. OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL:** (...) Compromisos específicos del ETC: (...) 3. Garantizar que el predio viabilizado, en el cual se llevarán a cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantenga libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo del proyecto. (...) 6. Poner a disposición del FFIE, PATRIMONIO AUTÓNOMO, contratista de obra y al interventor que resulten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No.1 **“PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO”**. (...) 9. La ETC, mediante actas, se compromete a garantizar la disponibilidad de servicios públicos, obras de urbanismo, acometidas, redes públicas, accesos, pozos, canales, la operación mantenimiento y las que se requieran a fines para el logro del presente convenio. 10. Ejecutar las obras correspondientes a vías de acceso con las respectivas obras de urbanismo, tales como: calzadas, andenes, redes de servicios públicos, drenajes, cerramientos, arborización, o paisajismo, de manera que entren en funcionamiento con el inicio de operación de las obras de infraestructura educativa que se desarrollen en virtud del presente convenio, en el evento que los predios destinados para la ejecución de los proyectos no cuenten con vías de acceso. (...) **Parágrafo 2:** El Anexo No. 1 que hace parte integral del presente convenio, podrá ser adicionado, modificado o aclarado con posterioridad, previa aprobación del comité técnico del FFIE, sin que haya lugar a modificación del presente convenio, por lo que se anexará en tal caso el Acta de reunión de dicho Comité, donde se autoriza el ajuste al respectivo anexo. (1. Lote San Diego – Policarpa, 2. IED Tabora sede A, 3. Laureano Gómez sede A y 4. IED Julio Garavito Armero sede C)” (Subrayado fuera de texto)

El Contrato marco de obra N° 1380-34-2016, estableció que: **“PRIMERA. OBJETO:** El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos así como

la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato.” **“SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” (Subrayado fuera de texto) **“TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$385.000.000.000,00)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra...”

“SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA. De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de **DIECISÉIS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$16.467.935.691)** (en adelante el **“Precio”**) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto).

El Acuerdo de Obra N° 404020-OBR, estableció que: **PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la Institución Educativa Departamental Campo Verde 1 Sede Principal ubicada en la dirección Calle 85 Sur N°94-75-Bogotá, en el municipio de Bogotá, Distrito Capital de la República de Colombia, la cual se encuentra dentro del Grupo N°5-Bogotá y Llanos, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC.” **SEXTA. TÉRMINO DE DURACIÓN.** El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el término de duración de cada una de las mismas:

FASE	TÉRMINO DE DURACIÓN
FASE 1	6 meses
FASE 2	15 meses
FASE 3	1,5 meses

“SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA. De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de **TRECE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS NUEVE MIL SEISCIENTOS CUATRO PESOS (\$13.866.809.604)** (en adelante el **“Precio”**) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6

del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto).

El Acuerdo de Obra N° 404021-OBR, estableció que: **PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la Institución Educativa Departamental Campo Verde 2 Sede Principal ubicada en la dirección Calle 85 Sur N°94-75-Bogotá, en el municipio de Bogotá, Distrito Capital de la República de Colombia, la cual se encuentra dentro del Grupo N°5-Bogotá y Llanos, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC.” **SEXTA. TÉRMINO DE DURACIÓN.** El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el término de duración de cada una de las mismas:

FASE	TÉRMINO DE DURACIÓN
FASE 1	6 meses
FASE 2	15 meses
FASE 3	1,5 meses

“SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA. De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de TRECE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS NUEVE MIL SEISCIENTOS CUATRO PESOS (\$13.866.809.604) (en adelante el “Precio”) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto)

El Acuerdo de Obra N° 404022-OBR, estableció que: **PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la Institución Educativa Distrital Rafael Uribe Uribe sede A ubicada en la dirección Carrera 25 N°47-02-Sur en el municipio de Bogotá, Distrito Capital de la República de Colombia, la cual se encuentra dentro del Grupo N°5-Bogotá y Llanos, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC.” **SEXTA. TÉRMINO DE DURACIÓN.** El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el término de duración de cada una de las mismas:

FASE	TÉRMINO DE DURACIÓN
FASE 1	7 meses
FASE 2	18 meses
FASE 3	1,5 meses

“SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA. De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de DIECINUEVE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS VEINTICUATRO MIL QUINIENTOS OVENTA Y SIETE PESOS

(\$19.637.324.597) (en adelante el “Precio”) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto)

La CGR evidencia demora en la suscripción de los Acuerdos de Obra N° 404020-OBR, 404022-OBR, 404021-OBR y 404029-OBR, con respecto a la celebración del contrato marco de obra N° 1380-34-2016, del cual se derivaron. Según las fechas de suscripción de cada minuta, se tiene en cada proyecto un desfase de aproximadamente 21, 21, 21, 12 y 16 meses, respectivamente. Así las cosas, los acuerdos fueron celebrados en una vigencia posterior a la del contrato marco.

Lo anterior, no guarda coherencia con lo descrito en el convenio interadministrativo N° 914 de 2016. Según éste, los predios de los proyectos LL3037, LL3046, LL3059 y LL3083 reunían unas características mínimas requeridas, las cuales fueron aseguradas en su momento por el ETC y habían sido viabilizados por el MEN. Así mismo, el proyecto LL3083, fue incluido en el Anexo N° 1 de dicho convenio, para ser intervenido físicamente. La CGR encuentra que para la suscripción del convenio interadministrativo N° 914 de 2016 se surtieron una serie de etapas previas. Conforme con el oficio N° 2020ER107455 (2020EE103970) del 22-05-2020, estos proyectos fueron viabilizados, en su momento, por la Unidad de Gestión del FFIE. No obstante, no se evidencia razón en la demora en la celebración de los acuerdos de obra, dado que el FFIE, en junio de 2016, celebró el contrato marco de obra que permitiría su desarrollo y se tenían todas las condiciones para el inicio de los proyectos.

Aun lo mencionado, se evidencia que el Acta de Servicio N° 404029-INT, por medio de la cual se adjudicó la interventoría de este proyecto, fue suscrita el 14-11-2016. Igualmente se observa que las actas de Servicio N° 404020-INT, 404021-INT y 404022-INT, fueron suscritas el 16-03-2018. En este caso, las actas de las interventorías sí fueron suscritas en la misma vigencia del contrato marco. De esta manera, la gestión y ejecución de estos proyectos no fue eficiente ni planeada de manera adecuada, dado que existían contratos de interventoría sin obra que vigilar. La CGR estableció que mientras se suscribía el Acuerdo de Obra, no se realizaron pagos a la interventoría.

En virtud de la suscripción de los acuerdos de obra en 2017, 2018 y 2019, y considerando el Anexo Técnico de Obra, el valor de los mismos se incrementó a razón del ICCV, publicado por el DANE. A partir de esta situación, la CGR encuentra este incremento injustificado. Para el Acuerdo de Obra suscrito en 2019, se utilizan los valores consolidados de ICCV para las vigencias 2016 a 2018. Para los acuerdos

de obra suscritos en 2018, se utilizan los valores consolidados de ICCV para las vigencias 2016 a 2017.

$$\text{Valor acuerdo de obra}_{2016} = \frac{\text{Valor acuerdo de obra}_{2019}}{(1 + \text{ICCV}_{2016}) \times (1 + \text{ICCV}_{2017}) \times (1 + \text{ICCV}_{2018})}; \text{Acuerdo celebrado en 2019}$$

$$\text{Valor acuerdo de obra}_{2016} = \frac{\text{Valor acuerdo de obra}_{2018}}{(1 + \text{ICCV}_{2016}) \times (1 + \text{ICCV}_{2017})}; \text{Acuerdo celebrado en 2018}$$

$$\text{Incremento} = \text{Valor acuerdo de obra}_{2019 \text{ o } 2018} - \text{Valor acuerdo de obra}_{2016}$$

Cuadro No. 48

Relación Cálculo del incremento de los Acuerdos de Obra
Proyectos LL3037, LL3046, LL3059, LL3073 y LL3083
Bogotá D.C.
Cifras en pesos

Minuta	Vigencia	Valor minuta	ICCV		Incremento
			Detalle	Valor	Valor minuta x ICCV
Acuerdo de Obra N° 404029-OBR	2019	1.135.908.037	Consolidado vigencia 2016	3,16%	110.460.605
			Consolidado vigencia 2017	4,77%	
			Consolidado vigencia 2018	2,49%	
Acuerdo de Obra N° 404020-OBR	2018	13.866.809.604	Consolidado vigencia 2016	3,16%	1.036.761.780
			Consolidado vigencia 2017	4,77%	
Acuerdo de Obra N° 404022-OBR	2018	19.637.324.597	Consolidado vigencia 2016	3,16%	1.468.198.395
			Consolidado vigencia 2017	4,77%	
Acuerdo de Obra N° 404021-OBR	2018	13.866.809.604	Consolidado vigencia 2016	3,16%	1.036.761.780
			Consolidado vigencia 2017	4,77%	
Total					3.652.182.560

Fuente: minutas del contrato marco de obra y de los acuerdos de obra. Comunicados de prensa mensuales emitidos por el DANE, en relación al ICCV mensual en 2016, 2017 y 2018.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

De la tabla anterior, se evidencia que estos acuerdos de obra incrementaron su valor en **\$3.652.182.560** con ocasión de haberse suscrito en 2017, 2018 y 2019.

La suscripción tardía de los acuerdos de obra no tiene justificación, ni guarda coherencia con lo señalado en los documentos que les antecedieron (Convenios interadministrativos, concepto de viabilidad, anexo técnico de obra y contrato marco de obra, entre otros), toda vez que éstos aducían el cumplimiento de las condiciones mínimas para la puesta en marcha de los proyectos.

Por lo expuesto en este hecho, la CGR evidencia un sobre costo pagado por **\$3.541.721.955**, correspondiente a los incrementos injustificados en los valores totales de los Acuerdos de Obra N° 404020-OBR, 404021-OBR y 404022-OBR y

que a 31-12-2019 habían sido pagados al Contratista de Obra. Se tiene en cuenta que a 31-12-2019, en el marco del Acuerdo de Obra N° 404029-OBR, no se habían realizado pagos, por tanto, no se computa el incremento de este acuerdo en el valor del sobre costo calculado por el Ente de Control.

La situación observada por la CGR fue causada por debilidades en la planeación, gerencia y administración de los proyectos, gestión antieconómica del MEN y PA-FFIE y debilidad en las funciones de la supervisión por parte tanto del MEN como de la PA-FFIE y la SED. El efecto generado es la extensión de los proyectos en el tiempo, la inoportunidad en la entrega de las infraestructuras educativas, la afectación a la prestación del servicio público educativo, por el impedimento de beneficiarse de las obras, por parte de la comunidad educativa y el incremento del costo de las obras sin justificación. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, sobre el cual se solicitará iniciar Indagación Preliminar.**

Respuesta del Auditado

UG-FFIE: por medio de los oficios sin número, del 17-06-2020 y del 03-07-2020, la UG-FFIE entregó respuesta a esta observación. En esta contestación se manifestó, entre otras cosas, que sólo en las fechas que fueron suscritos y no antes, estaban y se tenían todas las condiciones para el inicio de los proyectos. Dicho proceso comprende, desde la postulación de los predios, como se indicó anteriormente, la celebración de los Convenios, la cofinanciación y paralelo a ello las gestiones desde el PA-FFIE, tales como las Invitaciones para la contratación de Obra e Interventoría, la priorización del proyecto por la ETC, la asignación del proyecto a los contratistas para la suscripción del Acuerdo de Obra y el acta de servicio de interventoría, todo lo cual se irá viendo reflejado en las respuestas a lo largo de este documento y evidencia que la planeación y ejecución de dichos proyectos no estaba prevista para ser suscritos desde el inicio del Contrato Marco de Obra, sino por el contrario, los proyectos debían ser ejecutados en el transcurso de la vigencia del mismo, el cual se extendía en un plazo de 36 meses.

ETC (Bogotá D.C.): mediante el oficio N° S-2020-91215 del 12-06-2020, la SED de Bogotá D.C. entregó respuesta a esta observación. Entre otras cosas, manifestó que la observación parte de un análisis parcial y no integral de los hechos que objetivamente explican las razones que dieron lugar a las situaciones objetadas por el órgano de control, las cuales atribuyen a priori a la SED sin considerar de manera detallada y objetiva las obligaciones, hechos y gestiones que se deben tener en cuenta por parte de la SED para dar cumplimiento al Convenio Interadministrativo suscrito con el MEN. Así mismo, que en cumplimiento del Convenio Interadministrativo N° 914-2016, la SED postuló 68 predios para el desarrollo de proyectos de infraestructura educativa, a efectos que fuesen en su momento

cofinanciados con recursos del FFIE. De los anteriores, contó con 28 predios viables para la priorización de proyectos.

Comentario de la CGR

Con base en las respuestas entregadas por la SED mediante el oficio N° S-2020-91215 del 12-06-2020 y de la UG-FFIE por medio del oficio sin número, del 17-06-2020, la situación evidenciada por la CGR no se desvirtúa.

La UG-FFIE manifestó en su contestación que *“Inicialmente, el PA FFIE asignó los proyectos que contaron con la cofinanciación de las ETC y/o demás actores establecidos en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, los cuales fueron el mínimo de Proyectos a ejecutar en cada Contrato.”* Lo anterior no guarda coherencia con lo evidenciado para el **proyecto LL3083 “Lote San Diego”**, ya que, a pesar de contar con viabilidad técnica y jurídica en 2016, el Acuerdo de Obra fue suscrito hasta en noviembre de 2019 (3 años después). La SED explicó en su respuesta que: *“La SED remitió la recopilación documental correspondiente, junto con la disponibilidad de servicios públicos, la incorporación topográfica ante Catastro y su remisión a DADEP, así como también, el concepto de uso y norma aplicable al predio. Adicional a lo anterior, fue solicitado el concepto ambiental por la afectación directa en los cerros orientales, concepto a IDIGER sobre amenaza de remoción en masa y se realizó la consulta en la SDA y a la EAAB por afloramiento de agua en el predio.”*. A pesar de lo manifestado, la CGR evidencia que el proyecto no fue ejecutado a pesar de recibir su viabilización. Simplemente, se evidencia que existía un predio y una intención de desarrollar un proyecto, mas no un proyecto en concreto. Esto es, pasar de una viabilización en 2016 a un Acuerdo de Obra en 2019, demuestra debilidad en la planeación.

Según lo expuesto por la UF-FFIE en su contestación, en agosto de 2019, la Dirección Jurídica emitió concepto de viabilidad jurídica al proyecto LL3083. De esta manera, la CGR evidencia contradicción entre lo justificado en el Convenio Interadministrativo y la realidad de este proyecto. Incluso, la viabilidad jurídica de agosto de 2019 señaló que: *“el predio Lote San Diego con un área total de 72.960,00 m2, compuesto por suelo con destinación urbana, con franja de adecuación y reserva Forestal, **para efectos de crear las condiciones para la viabilidad para la construcción de la IE Policarpa Salavarieta**, fue objeto de desenglobe”* (Negrilla fuera de texto). Conforme con la respuesta en mención, el desenglobe se protocolizó por medio de la Escritura Pública N° 2097 del 17-11-2017. Así las cosas, este proyecto tuvo una evidente debilidad en su planeación.

Para los **proyectos LL3037 “I.E. Campo Verde 1” y LL3059 “I.E. Campo Verde 2”**, la UG-FFIE argumentó que el proyecto fue postulado por la SED en septiembre de 2017, visitado por el Contratista de Obra en agosto de 2017 y viabilizado por la Dirección Jurídica de la UG-FFIE en septiembre de 2017. Si bien la CGR evidencia que la visita del Contratista de Obra se produjo antes de la postulación por parte de

la SED, también se avizora que el predio en septiembre ya tenía viabilidad para ser desarrollado como proyecto de infraestructura. A pesar de lo anterior, los acuerdos de obra se suscribieron en marzo de 2018. La UG-FFIE lo justifica así: *“Antes de suscribir los Acuerdos de Obra y Actas de Servicio mencionadas anteriormente, se verificaron aspectos técnicos y jurídicos con los contratistas de obra e interventoría. Así mismo, con la SED, con el fin de corroborar el alcance del proyecto y verificar las normatividades emitidas por las Entidades Distritales, se adelantaron gestiones tendientes a cumplir todos los requisitos exigidos para la viabilidad final del proyecto, previo a la suscripción de los Acuerdos de Obra, razón por la cual en la medida que las circunstancias para el desarrollo del proyecto se fueran comprimiendo, se suscribía las referidas Actas de Obra.”* Lo anterior no es de recibo por parte de la CGR. La UG-FFIE está demostrando que las viabilidades que elaboró eran a predios y no a proyectos, aun cuando se requería lo contrario.

Para el **proyecto LL3046 “I.E. Rafael Uribe Uribe”** la UG-FFIE argumentó que el proyecto fue postulado por la SED en junio de 2017 y visitado por el Contratista de Obra en julio de 2017, para luego ser viabilizado técnica y jurídicamente por parte de la Unidad de Gestión del FFIE. A pesar de lo anterior, el Acuerdo de Obra fue suscrito en marzo de 2018.

La UG-FFIE argumenta la demora en suscribir los Acuerdos de Obra de la siguiente manera: *“No tiene sustento el argumento propuesto en relación con que desde el inicio del Contrato Marco de Obra No. 1380-34-2016, “se tenían todas las condiciones para el inicio de los proyectos”, cuando en realidad las referidas condiciones sólo estaban presentes luego de surtido una verificación que implicaba el ajustes y la estructuración inicial del proyecto, dentro del cual participaban activamente el Contratista de obra, la Interventoría, la ETC y la UG-FFIE, en una labor articulada para la inicio de los proyectos.”* (Negrilla fuera de texto). No obstante, desconoce la UG-FFIE que los objetos de los acuerdos de obra de los proyectos en mención (404029-OBR, 404020-OBR, 404022-OBR y 404021-OBR) incluyeron las labores de pre-construcción, esto es, los estudios y los diseños. Desconoce la UG-FFIE que, si un proyecto es viable de manera técnica y jurídica, se entiende que está listo para su desarrollo. La demora en suscribir los acuerdos de obra no está justificada y la CGR evidencia, al final del análisis, una débil gestión fiscal por parte de los administradores de los recursos del FFIE, así como ineficiencia. Todo el tiempo que destinó el MEN y la UG-FFIE en la etapa de viabilización, al menos para estos proyectos, no fue eficiente, útil y adecuadamente planeada. Los resultados, luego de 4 años (desde 2016), son proyectos sin terminar, demorados en su inicio y en su ejecución.

Para el Acuerdo de Obra suscrito en 2019, se utilizan los valores consolidados de ICCV para las vigencias 2016 a 2018. Para los acuerdos de obra suscritos en 2018, se utilizan los valores consolidados de ICCV para las vigencias 2016 a 2017.

Teniendo en cuenta que las suscripciones tardías de los acuerdos de obra generaron inoportunidad en la entrega de las infraestructuras educativas, el

incremento del costo de las obras sin justificación y la afectación a la prestación del servicio público educativo, se ratifica la presunta incidencia disciplinaria y se solicitará apertura de indagación preliminar, conforme con el artículo 135 del Decreto Nacional 403 del 16-03-2020, el cual modificó y adicionó dos párrafos al artículo 39 de la Ley 610 de 2000. El objeto de la indagación preliminar será establecer los elementos de la responsabilidad fiscal.

Hallazgo N° 6 Ejecución de los proyectos LL3073 “I.E.D. Laureano Gómez” y LL3083 “Lote San Diego”, Bogotá D.C. (D)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: **“ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

El Código Civil Colombiano, estableció que: **“Artículo 1602.** *<Los contratos son ley para las partes>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*”

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: **“Artículo 34. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)*” **“Artículo 53. Sujetos disciplinables.** *<Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.*”

Para tal efecto, la planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de una adecuada planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos.

La Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: *“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes”.*

El Decreto 1150 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015, establece la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación, como el primer elemento obligatorio que debe contener los estudios y documentos previos.

El Anexo técnico de Obra de la Invitación abierta N° FFIE-004-2016, estableció que: **“4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO.** (...) *El sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1,2 y 3) es por precios global fijo sin formula de ajuste para las Actas que se suscriban en la vigencia 2016. Serán objeto de reajuste las Actas que se suscriban a partir del mes de febrero en el 2017 en el 2018 y en el 2019, la fórmula de reajuste será tomada con base en el Índice de Construcción y Vivienda ICCV del DANE para el periodo anterior. En consecuencia, el valor definitivo a precio global fijo según la oferta económica será el consignado en el Acuerdo de Obras por Proyecto.* (Subrayado fuera de texto).

El Convenio interadministrativo N° 914 del 27-04-2016, definió que: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** *con el fin de aunar esfuerzos entre el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación de Bogotá para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa, viabilizados y priorizados para el Distrito de Bogotá, que contribuyan a la implementación del programa de jornada única y que serán ejecutados por el FFIE, a través del Patrimonio Autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.”* **“CONSIDERACIONES:** (...) *Que el Distrito Capital – Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá postuló en dicha convocatoria 68 predios, de los cuales se irán priorizando y viabilizando mediante la suscripción de anexos técnicos aquellos que cumplan las condiciones técnicas requeridas. Que el proyecto a cofinanciar comprende el número de aulas señaladas en el anexo No. 1 denominado “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO”, que hace parte integral del estudio previo, el cual podrá ser modificado o aclarado con posterioridad previa aprobación del comité técnico, sin que haya lugar a modificación del presente convenio derivado del estudio previo, por lo que se debe (sic) anexar en tal caso el acta de reunión de comité donde se autoriza el ajuste al anexo. Que conforme a lo anterior, es procedente la suscripción de un convenio con el fin de establecer las obligaciones específicas del Distrito Capital – Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá y del Ministerio de Educación Nacional, para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados con el propósito de implementar la jornada única en las Instituciones Educativas relacionadas en el anexo No. 1 que hace parte integral del estudio previo, el cual podrá ser modificado o aclarado con posterioridad previa aprobación del comité técnico, sin que haya lugar a modificación del convenio del estudio previo, por lo que se debe (sic) anexar en tal*

caso el acta de reunión de comité donde se autoriza el ajuste al anexo.” (Subrayado fuera de texto) “**CLÁUSULA SEGUNDA. OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL:** (...) Compromisos específicos del ETC: (...) 3. Garantizar que el predio viabilizado, en el cual se llevarán a cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantenga libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo del proyecto. (...) 6. Poner a disposición del FFIE, PATRIMONIO AUTONOMO, contratista de obra y al interventor que resulten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No.1 “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO”. (...) 9. La ETC, mediante actas, se compromete a garantizar la disponibilidad de servicios públicos, obras de urbanismo, acometidas, redes públicas, accesos, pozos, canales, la operación mantenimiento y las que se requieran a fines para el logro del presente convenio. 10. Ejecutar las obras correspondientes a vías de acceso con las respectivas obras de urbanismo, tales como: calzadas, andenes, redes de servicios públicos, drenajes, cerramientos, arborización, o paisajismo, de manera que entren en funcionamiento con el inicio de operación de las obras de infraestructura educativa que se desarrollen en virtud del presente convenio, en el evento que los predios destinados para la ejecución de los proyectos no cuenten con vías de acceso. (...) **Parágrafo 2:** El Anexo No. 1 que hace parte integral del presente convenio, podrá ser adicionado, modificado o aclarado con posterioridad, previa aprobación del comité técnico del FFIE, sin que haya lugar a modificación del presente convenio, por lo que se anexará en tal caso el Acta de reunión de dicho Comité, donde se autoriza el ajuste al respectivo anexo. (1. Lote San Diego – Policarpa, 2. IED Tabora sede A, 3. Laureano Gómez sede A y 4. IED Julio Garavito Armero sede C)” (Subrayado fuera de texto)

El Contrato marco de obra N° 1380-34-2016, estableció que: “**PRIMERA. OBJETO:** El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato.” “**SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” (Subrayado fuera de texto) “**TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$385.000.000.000,00)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra...”

El Acuerdo de Obra N° 404002-OBR, estableció que: “**PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para reconstrucción de la Institución Educativa IE Laureano Gómez Sede A ubicada en la dirección Carrera 95G N°90A-40 Barrio de Engativá, en el municipio de municipio de Bogotá, Distrito Capital de la República de Colombia, la cual se encuentra dentro del Grupo N°5-Bogotá y Llanos, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC.” “**SEXTA. TÉRMINO DE DURACIÓN.** El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación se señala el término de duración de cada una de las mismas:

FASE	TÉRMINO DE DURACIÓN
FASE 1	7 meses
FASE 2	16,5 meses
FASE 3	1,5 meses

...”

“SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA. De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de DIECISÉIS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$16.467.935.691) (en adelante el “**Precio**”) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto).

Luego de la revisión de estos proyectos, la CGR evidenció demoras y atrasos durante sus ejecuciones, situaciones que han conllevado a que éstos no hayan sido culminados ni entregados a la comunidad educativa. A continuación, se relaciona lo específico para cada proyecto:

Proyecto LL3073

La fase 1 (estudios y diseños) de este proyecto inició el 28-11-2016. De manera contractual, se estableció que esta fase tendría una duración de 7 meses, contados a partir del acta de inicio. No obstante, durante esta etapa se suscribieron 3 suspensiones, de las cuales la tercera tuvo 4 prórrogas. Así mismo, por medio de los otrosíes N° 1 del 29-03-2017 y 2 del 11-09-2017, la fase 1 de este Acuerdo de Obra tuvo una prórroga total de 50 días calendario. La siguiente tabla ilustra la situación:

Cuadro No. 49
Hitos del proyecto LL3073 “*I.E.D. Laureano Gómez*”
Bogotá D.C.

Fecha	Hito	Fase 1	Fase 2	Fase 3
28-11-2016	Inicio Fase 1	7 meses	16 meses + 15 días	1 mes + 15 días
20-02-2017	Suspensión N° 1 Revisión rediseño ordenado por la SED ²⁴	15 días	0	0
06-03-2017	Prórroga N° 1 a la Suspensión N° 1 Revisión por parte de la SED del rediseño	15 días	0	0
29-03-2017	Otrosí N° 1 Rediseño y cambios de especificaciones	29 días	0	0
11-05-2017	Suspensión N° 2 Revisión tuberías existentes	26 días	0	0
06-06-2017	Prórroga N° 1 a la Suspensión N° 2 Definición por parte de la SED sobre revisión tuberías existentes	30 días	0	0
11-09-2017	Otrosí N° 2	21 días	0	0

Fecha	Hito	Fase 1	Fase 2	Fase 3
	Obras adicionales			
11-09-2018	Suspensión N° 3 Definición por parte de la SED de varias solicitudes del Contratista	30 días	0	0
10-10-2018	Prórroga N° 1 a la Suspensión N° 3 Definición por parte de la SED de varias solicitudes del Contratista	30 días	0	0
28-11-2018	Prórroga N° 2 a la Suspensión N° 3 Definición por parte de la SED de varias solicitudes del Contratista	30 días	0	0
09-01-2019	Prórroga N° 3 a la Suspensión N° 3 Definición por parte de la SED de varias solicitudes del Contratista	30 días	0	0
0-02-2019	Prórroga N° 4 a la Suspensión N° 3 Definición por parte de la SED de varias solicitudes del Contratista	30 días	0	0
11-02-2019	Otrosí N° 3	0	0	0
20-02-2019	Inicio Fase 2	0	0	0
30-04-2019	Otrosí N° 4	0	0	0
11-06-2019	Otrosí N° 5 Desarrollo de obra adicional	0	4 meses + 15 días	0
	Total actual	8 meses + 20 días	21 meses	1 mes + 15 días

Nota: el tiempo total de cada fase no cuenta los tiempos de suspensión ni prórrogas.

Fuente: información aportada por el FFIE. Documentos que componen el expediente del proyecto LL 3073.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

En relación a la **suspensión N° 3 del 11-09-2018**, ésta se justificó en la necesidad que la SED de Bogotá D.C. subsanara diferentes requerimientos del Contratista de obra, a saber:

Cuadro No. 50

Análisis de las razones de la suspensión N° 3

Proyecto LL3073 "I.E.D. Laureano Gómez"

Bogotá D.C.

N°	Razón de la Suspensión N° 3	Análisis de la CGR
1	Resolución de tratamiento de silvicultural de especies arbóreas que interfieren con el proyecto	La presencia de árboles en el predio que afectan el desarrollo del proyecto no era una situación imprevisible. El predio es de propiedad de la SED, siendo éste el que lo postuló para su desarrollo. La situación indicada en la suspensión, era tema sensible de analizar en la etapa de planeación de este proyecto.
2	Reubicación de estudiantes como plan de contingencia informado por la SED	La necesidad de reubicar los estudiantes para desarrollar el proyecto de construcción, no era una situación imprevisible. Por las condiciones de este proyecto, era claro, desde un principio, que los estudiantes debían ser reubicados. La situación indicada en la suspensión, era tema sensible de analizar en la etapa de planeación de este proyecto.
3	Aprobación por parte de la SED del presupuesto de las obras complementarias	Se evidencia falta de gestión por parte de la SED.

Fuente: información aportada por el FFIE. Documentos que componen el expediente del proyecto LL 3073.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Esta suspensión se otorgó inicialmente por 30 días calendario, siendo prorrogada en total por 120 días calendario (4 meses). De esta manera, la fase 2 (construcción) se terminó iniciando el 20-02-2019, aun cuando se debió haber iniciado en junio de 2017, con base en el plazo contractual inicial de la fase 1.

Cuadro No. 51
Análisis de tiempos del proyecto LL3073 "I.E.D. Laureano Gómez"
Bogotá D.C.

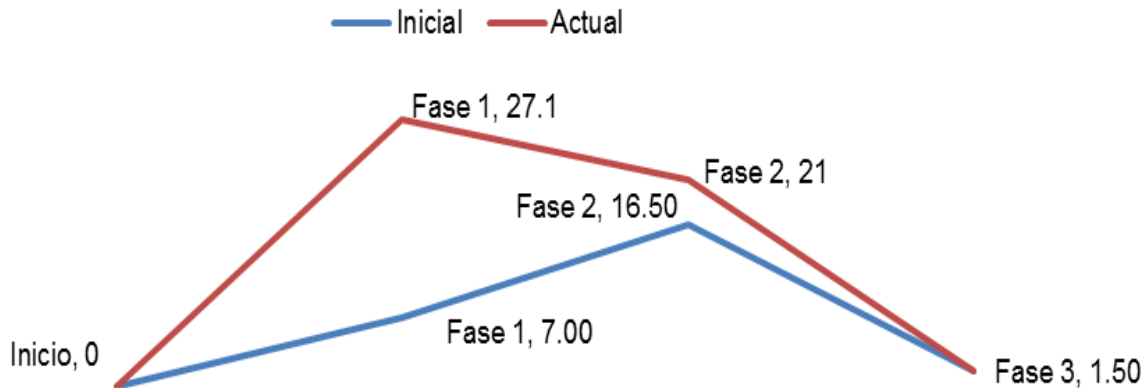
Contrato	Fase 1:	7,0	Fase 2:	16,5	Fase 3:	1,5
	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin
	28/11/2016	26/06/2017	27/06/2017	04/11/2018	05/11/2018	20/12/2018
Real	Fase 1:	27,1 ⁽¹⁾	Fase 2:	21,0 ⁽²⁾	Fase 3:	1,5
	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin
	28/11/2016	19/02/2019	20/02/2019	11/11/2020	12/11/2020	27/12/2020
Diferencia días/meses	0	603	603	738	738	738
	0	20,1	20,1	24,6	24,6	24,6

Notas: (1) y (2) incluye prórrogas, suspensiones, y reinicios.

Fuente: información aportada por el FFIE. Documentos que componen el expediente del proyecto LL 3073.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Gráfica 10
Análisis de tiempos del proyecto LL3073 "I.E.D. Laureano Gómez"
Bogotá D.C.



Fuente: Información aportada por el FFIE. Documentos que componen el expediente del proyecto LL 3073.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La CGR evidencia para este proyecto un desfase total, hasta la fecha de análisis, de 738 días calendario (24,6 meses). Se evidencia que, según la programación inicial de este proyecto, la obra sería entregada a más tardar el 20-12-2018. No obstante, y por lo ya expuesto, la obra no será entregada antes del 27-12-2020. Esto evidencia, aproximadamente, 2 años de atraso. Una débil planeación y la falencia en atender las diferentes situaciones que se iban presentando en el proyecto de construcción, generaron la demora en la culminación de los trabajos.

Proyecto LL3083

En el comité regional de proyectos de Bogotá D.C. del 11 de julio de 2019, se indicó lo siguiente con respecto a este proyecto:

- El predio tenía un fallo jurídico respecto a la solicitud de inicio de la obra.
- Se realizó visita al predio por parte de contratista e interventoría y se evidenció una viabilidad condicionada (condiciones especiales del predio).
- La demora en la ejecución se debe, entre otras cosas, a la necesidad de ejecutar un levantamiento topográfico de la vía que afecta el predio.
- El predio no tenía las características completas para estar saneado (no tenía límites).
- La SED debía tramitar la incorporación topográfica de la vía que afecta al predio (gestión ante el DADEP²⁵).
- La SED debía tramitar la licencia de urbanismo (no está en el alcance de las obligaciones del Contratista).
- Por la ubicación del predio, se requería, previo al trámite de la licencia de construcción, el concepto de riesgo por parte del IDIGER²⁶ y el inventario forestal.
- Se requería contar con la disponibilidad de servicios (energía y agua/alcantarillado).
- Se debía emitir un concepto técnico sobre la posibilidad de nacimiento de un cuerpo de agua, por parte de la entidad responsable (CAR²⁷ o Secretaría Distrital de Ambiente).

En el Comité Fiduciario N° 253 del 27-08-2019, se decidió que el Acuerdo de Obra N° 404029-OBR solo tendría como alcance, los estudios y diseños (fase 1), dado que la construcción (Fase 2) superaba el plazo del Contrato Marco de obra N° 1380-34-2016.

Con base en lo anterior, el 14 de noviembre de 2019 se suscribió el Acuerdo de Obra y el 26 de noviembre de 2019 el acta de inicio. De esta manera, se evidencia que este proyecto no contaba con las condiciones requeridas para ser viabilizado por parte del MEN ni por el FFIE y que la SED realizó una débil planeación y gestión del proyecto. Así las cosas, el resultado fue un proyecto de menor alcance al presupuestado inicialmente.

La situación evidenciada por la CGR fue causada por debilidades en la planeación, gerencia y administración de los proyectos por parte del MEN, el FFIE y la SED, así como debilidad en las funciones de la supervisión por parte del FFIE y la SED. El

²⁵ Departamento Administrativo de La Defensoría del Espacio Público

²⁶ Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático

²⁷ Corporación Autónoma Regional

efecto generado es la extensión de los proyectos en el tiempo, la inoportunidad en la entrega de las infraestructuras educativas para la prestación del servicio público educativo, la disminución del alcance específico del proyecto LL3083 y el impedimento de beneficiarse de las mismas por parte de la comunidad educativa.
Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del Auditado

UG-FFIE: por medio del oficio sin número del 17-06-2020, la UG-FFIE entregó respuesta a esta observación. En esta contestación se manifestó, entre otras cosas, que se debe tener en consideración también, que la estructuración técnica de los proyectos, los plazos y presupuestos de cada institución educativa parten de la definición de un Colegio 10, o colegio tipo, que es aquel que reúne las mínimas condiciones a efectos de que, en cada una de las Instituciones Educativas, se pueda implementar la Jornada Única Escolar. Así mismo, que el alcance final de cada proyecto realmente se define cuando comienza la ejecución de los proyectos y, particularmente, como producto de los estudios y diseños que empieza a elaborar el contratista, se determinan las condiciones reales de los suelos, así como la necesidad de ejecutar obras complementarias.

ETC (Bogotá D.C.): mediante el oficio N° S-2020-91215 del 12-06-2020, la SED de Bogotá D.C. entregó respuesta a esta observación. Entre otras cosas, manifestó que la observación parte de un análisis parcial y no integral de los hechos que objetivamente explican las razones que dieron lugar a las situaciones objetadas por el órgano de control, las cuales atribuyen a priori a la SED sin considerar de manera detallada y objetiva las obligaciones, hechos y gestiones que se deben tener en cuenta por parte de la SED para dar cumplimiento al Convenio Interadministrativo suscrito con el MEN. Así mismo, que al momento de la planeación se hace una valoración integral del proyecto y se verifican los elementos disponibles. En la realización de las obras surgen circunstancias imprevisibles que obedecen a la dinámica de la obra, a las condiciones del terreno, a determinantes de la autoridad urbanística, entre otras.

Comentario de la CGR

Con base en la respuesta entregada por la SED, mediante el oficio N° S-2020-91215 del 12-06-2020 y por la UG-FFIE, por medio del oficio sin número del 17-06-2020, la situación observada por la CGR no se desvirtúa.

La SED manifestó en su contestación que: *“Al momento de la planeación se hace una valoración integral del proyecto y se verifican los elementos disponibles. En la realización de las obras surgen circunstancias imprevisibles que obedecen a la dinámica de la obra, a las condiciones del terreno, a determinantes de la autoridad urbanística, entre otras.”* La CGR no comparte la

anterior afirmación, considerando las diferentes situaciones que sustentaron las suspensiones de los proyectos, en especial la N° 3 del **proyecto LL3073**.

Dos de las justificaciones para otorgar dicha suspensión no son situaciones imprevisibles, como lo señala la SED, sino por el contrario, de total manejo y anticipo por parte de los planeadores. Es así como, la existencia de las especies arbóreas al interior del predio necesariamente iba a afectar el desarrollo de las obras y que su manejo previo a la construcción, era condicionante en la etapa de planeación. La UG-FFIE en su contestación bien señala en su respuesta que el tratamiento silvicultural no es una circunstancia imprevisible.

La SED alega que el inventario forestal se realizó de manera oportuna y las demoras en su definición fueron resorte de la SDA. Al analizar la respuesta de la SED y los documentos que esta entidad aportó, la CGR evidencia que varias fueron las situaciones que conllevaron a que, a la fecha, esta actividad no esté concluida. Si bien es cierto que la SDA se demoró en otorgar el permiso de manejo silvicultural solicitado (aproximadamente 10 meses desde el momento de la radicación de la petición), también lo es que por debilidad en la planeación, la SED junto con el Contratista de Obra, pidieron recurso de reposición el 23-11-2018 (justificado en cambios en el diseño arquitectónico que afectaba nuevas especies arbóreas) y un nuevo permiso el 17-10-2019 (justificado de nuevo en cambios en el diseño arquitectónico que afectaba nuevas especies arbóreas).

De igual manera, la necesidad de reubicar los estudiantes al momento de iniciar la obra, tampoco era una situación imprevisible, dado que era evidente que la comunidad estudiantil no podía permanecer en el mismo sitio mientras el desarrollo de la construcción. La SED manifestó que tuvo dificultades en encontrar un predio que se acondicionara a la necesidad del colegio y que éste solo se consiguió en diciembre de 2018. La CGR no encuentra válido este argumento, dado que, primero, el proyecto fue viabilizado desde el momento de la suscripción del Convenio Interadministrativo N° 914 del 27-04-2016 y, segundo, la licencia de construcción fue obtenida el 11-09-2018. De esta manera, la SED tuvo casi 29 meses (más de 2 años) para conseguir un predio en donde reubicar a la comunidad educativa, tiempo que la CGR considera más que suficiente para cumplir con dicha tarea. De esta manera, no hubo ni eficiencia ni oportunidad en el cumplimiento de su labor por parte de la SED, en cuanto a reubicar el colegio para dar vía libre al inicio de la construcción, ocasionando una demora de más de tres meses en este proyecto.

La UG-FFIE señaló al respecto que: *“...no se evidencia de una falta de planeación, sino todo lo contrario, ya que fue necesario que la SED tuviera la certeza de no tener situaciones relevantes durante la Fase de diseño que dificultaran el inicio de la Fase de Construcción, para abordar el traslado de los estudiantes a otras aulas, sólo cuando fuera requeridos, en aras de evitar los menores impactos a la población estudiantil.”* Sin desconocer lo afirmado por la UG-FFIE, la CGR

evidencia que no hubo oportunidad en el traslado de la comunidad educativa, actividad indispensable, necesaria y obligatoria para el desarrollo de la fase 2 de este proyecto. La debilidad en la planeación de este proyecto, producto de asignarle tantos riesgos a la ejecución en vez de haberlos solventado durante la planeación, como, por ejemplo, conseguir un sitio a tiempo para el traslado de la comunidad educativa. Aún más, la CGR no evidenció en los tiempos asignados a la ejecución de este proyecto, el correspondiente al movimiento de la comunidad educativa para habilitar el predio para la construcción.

Otra de las situaciones de la demora evidenciada en el desarrollo del proyecto LL3073 fue lo concerniente a la aprobación del presupuesto de unas obras complementarias. La SED alega en su contestación que dio respuesta a la solicitud por parte del Contratista el 21-12-2018, señalando que actuó de manera oportuna. Lo anterior, la CGR lo encuentra distante de la realidad, considerando que, con base en los documentos revisados por este Ente de Control, la urgencia de esta aprobación fue uno de los sustentos de la suspensión N° 3 de fecha 11-09-2018. Es así que la SED no contestó oportunamente la solicitud del Contratista, en cuanto que la misma fue respondida un poco más de 4 meses después de haber sido elevada a consulta.

En lo concerniente al **proyecto LL3083**, la CGR aclara que las diferentes situaciones relacionadas en lo observado, fueron extraídas del Acta del Comité Regional de Proyectos de Bogotá de fecha 11-07-2019 y no son apreciaciones subjetivas del Ente de Control, como lo intentó aseverar la SED en su contestación. Incluso, la respuesta entregada por la UG-FFIE señala la existencia de las situaciones relacionadas en dicha Acta de Comité y manifiesta que la atención a varias de éstas era responsabilidad de la SED, algunas de las cuales, a la fecha, no se han subsanado.

Con respecto al fallo jurídico respecto a la solicitud de inicio de la obra, la SED aclaró que este fallo se relacionaba con la reubicación de la población del Colegio Policarpa Salavarrieta en un predio distinto al ocupado por esta institución actualmente y, para dar cumplimiento al mismo, la SED está desarrollando el proyecto LL3083. De esta manera, la SED evidencia que la demora en la obra afecta directamente a la comunidad educativa de esta institución.

La SED manifestó en su contestación que es obligación del Contratista de Obra el trámite y obtención de la licencia de urbanismo. La CGR no evidenció esta obligación en el Acuerdo de Obra N° 404029-OBR ni en sus documentos técnicos. Por tanto, este Ente de Control no encuentra cierta lo afirmado por la SED.

A su vez, la SED manifestó que el concepto de riesgo fue remitido al FFIE mediante el oficio N° E-2019-124639. La CGR revisó este oficio y el mismo, de fecha 30-07-

2019, fue remitido por el IDIGER a la SED, en donde el primero le informa al segundo que el predio “Lote San Diego”, se encuentra en amenaza media por movimientos en masa. Lo anterior, conforme con el artículo 141 del Decreto 190 de 2004, genera condicionamientos para adelantar procesos de urbanismo y construcción. Así mismo, se requiere que se realice un estudio detallado de amenaza y riesgo por remoción en masa (resoluciones N° 227 de 2006 y 110 de 2014). Por tanto, este oficio no se ajusta a lo expresado por la SED en su contestación de observaciones. Incluso, el oficio en mención (E-2019-124639) le asevera a la CGR que este proyecto tuvo debilidad en su etapa de planeación, dado que el concepto de riesgo se realizó de manera posterior al inicio del Acuerdo de Obra. Un proyecto de construcción es totalmente diferente si el predio en donde se localiza tiene afectación ambiental (como, por ejemplo, amenaza por remoción en masa). Al haber realizado el concepto de riesgo de manera posterior a la celebración del Acuerdo de Obra, el proyecto planeado de manera inicial dista del que realmente se requiere. Así mismo, la CGR no encuentra válido el argumento de la SED, cuando afirma que estas situaciones eran imprevisibles y normales de la ejecución de una obra. Esta afectación ambiental era totalmente controlable por parte del personal que planeó el proyecto y era definible desde momentos previos al inicio de cualquier proyecto.

Con respecto a la disponibilidad de servicios públicos, la SED manifestó que éstas fueron desarrolladas por ellos y entregados al FFIE (oficio N° S-2018-369130 del 17-12-2018). La CGR revisó el oficio mencionado en la contestación de la ETC y evidenció que el mismo es un oficio enviado por la EAAB a la SED. Lo anterior, no se ajusta a lo expresado por la SED en su contestación de observaciones.

Por lo analizado en los párrafos anteriores, la CGR evidencia que la SED no actuó de manera oportuna y completa en su obligación de facilitar toda la documentación técnica que se requiriera para el cabal cumplimiento del proyecto.

Finalmente, la UG-FFIE argumentó en su contestación que *“Sólo con la expedición del Informe Técnico del Análisis del Lugar, elaborado a partir de la visita, se pueden evidenciar circunstancias técnicas que deben ser verificadas para el inicio de la ejecución del proyecto.”* Lo anterior, confirma lo evidenciado por la CGR en la revisión de estos proyectos, en relación a que la UG y en general, el MEN, viabilizaron predios más no proyectos, aun cuando lo requerido eran proyectos. A pesar de lo anterior, la viabilización de predios realizada, al menos de los dos relatados en este hallazgo, no fue la adecuada, dado que durante la ejecución salieron a la luz situaciones previsibles que no fueron advertidas en su momento, durante el proceso de viabilización. De esta manera, se perjudicó el normal desarrollo de los proyectos de infraestructura educativa.

Proyecto LL3036 “I.E.D. Julio Garavito Armero”

Según el oficio N° FIE2020ER003170 (FIE2020EE001987) del 06-03-2020, el FFIE indicó lo siguiente sobre la cancelación de este proyecto: *“No fue priorizada por la ETC debido a que tenía un pendiente jurídico que no permitió darle viabilidad.”* Así mismo, señaló que este predio no contaba con viabilización general. Finalmente, no indica si este predio fue reemplazado por otro.

En el Acta N° 33 de la Junta Administradora (16-08-2017), se señaló que el proyecto LL3036 *“I.E.D. Julio Garavito”* no se ejecutaría, dado que el ETC prescindió del proyecto con base en: imposibilidad en su ejecución y los costos de otros proyectos priorizados que decidieron ser atendidos por la ETC. La CGR evidenció que para este proyecto no se suscribió ningún Acuerdo de Obra o acta de servicio de interventoría.

Departamento de Cundinamarca

Hallazgo N° 7 Plazo Convenio Interadministrativo 984, suscrito entre el MEN y el Departamento de Cundinamarca (D)

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209, determina: *“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.”*

Ley 489 de 1998, artículo 3, estableció que: ***“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.”*

La Procuraduría General de la Nación expidió cartilla que contiene la Aplicación del Principio de Planeación en la contratación de las entidades públicas, en la que hace referencia a: Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en, se refirió también al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente: *“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato. ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja. iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás*

características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc. iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto. v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.”

La Resolución 10281 de 2016 establece un único marco normativo necesario para cumplir con el proyecto Plan Nacional de Infraestructura Educativa, en su artículo 23, determina: *“Cuando las entidades territoriales postulen predios, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la presente resolución, se entenderá que asumen las siguientes responsabilidades, en caso de que se prioricen sus respectivas obras de infraestructura educativa: 1. Financiar los gastos y pagos de impuestos, expensas y trámites para la consecución y aprobación de las licencias, permisos o autorizaciones que se requieran ante cualquier autoridad para la ejecución de las obras de infraestructura educativa. 2. Recibir las obras y encargarse del respectivo mantenimiento de la infraestructura educativa. 3. Realizar los estudios de vulnerabilidad y las demoliciones que requieran las obras de infraestructura educativa. 4. Garantizar la disponibilidad y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y las vías de acceso en las instituciones educativas objeto de las obras de infraestructura...”*

La Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1 y 2, definió como deberes de todo servidor público, entre otros: **“Artículo 34. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*

La Ley 1474 de 2011, artículo 83, estableció: *“Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”*

El plazo inicial del convenio Interadministrativo Marco No. 984 suscrito el 24 junio 2015 entre el MEN y el Departamento de Cundinamarca, con el objeto de: *“Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el marco de la política pública de jornada única”* fue definido inicialmente en tres años; sin embargo, faltando 4 días para vencer el plazo pactado, se determinó

prorrogarlo por el doble del plazo inicial, hasta el 31 de diciembre de 2020, actuación que contradice la obligación de respetar y cumplir el principio de planeación.

Las prórrogas fueron sustentadas en obligaciones que debió cumplir la Entidad Territorial, tales como:

- *“El 12 de agosto de 2016 se celebró el convenio específico 1195, el cual determinó que el plazo era hasta la finalización de las obras, pero en todo caso no podría ser superior al plazo del convenio marco 984.*
- *Los recursos de contrapartida fueron girados: el 30 de diciembre de 2015, el 10 octubre y 16 de noviembre de 2016 y el 20 de diciembre de 2017.*
- *El giro de los recursos era la condición para la ejecución de la obra.*

Durante la ejecución de los convenios Marco y Específico, en cumplimiento a las obligaciones a cargo de la ETC, ésta ha requerido adelantar actividades, que afectan el plazo de la ejecución de los proyectos, tales como:

- *Sustitución de predios por el no cumplimiento de requisitos.*
- *Cambios en la normatividad urbana.*
- *Mayor tiempo en los trámites de permisos y licencias.*
- *Ejecución de demoliciones, tala de árboles y retiro de escombros.*
- *Ejecución de obras complementarias tales como cerramientos, urbanismos internos y externos, cimentaciones, muros de contención, movimiento de tierra, mejoramiento de suelos, y demás obras adicionales.*
- *Conexión de servicios públicos, acometidas, redes públicas, accesos, pozos y canales.*
- *Vías de acceso con las obras de urbanismo como: calzadas, andenes, redes de servicios públicos, drenajes.*
- *Mayor tiempo para sufragar los costos por concepto de expedición de licencias, impuestos de delineación y de ocupación de espacios público”.*

Las situaciones descritas que sustentaron la prórroga se evidencian por debilidad en la planeación por parte de los actores del convenio y ausencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo por parte del MEN, quien ostenta la calidad de supervisor del convenio. Se genera incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Entidad territorial y ocasiona el retraso en el inicio y ejecución de los proyectos e incumplimiento de disposiciones generales, lo que afecta la oportunidad en la disposición de las obras para el servicio de la comunidad educativa beneficiaria de los proyectos. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario.**

Respuestas del Auditado

MEN: con oficio radicado No. 2020-EE-120665 la directora técnica de la Dirección de Cobertura y Equidad informó que las respuestas a las observaciones comunicadas fueron dadas directamente por la Unidad de Gestión PA FFIE. *“Con oficio 2020-EE-126950, de junio 30 de 2020, suscrito por la Coordinación del grupo de Infraestructura Educativa, se presentó alcance a la respuesta a la Observación 7.”*

ETC Cundinamarca: el Director de Infraestructura de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca responde: *“Es obligación de las Entidades Estatales garantizar la inversión pública amparado bajo un acto administrativo correspondiente, en este caso, el Convenio No. 984 que inicialmente vencía el 23 de junio de 2018, plazo que no era suficiente para lograr el alcance de dicho Convenio Marco y el Convenio Específico No. 1195, razón por la cual las entidades en el marco legal convinieron prolongarlo hasta el 31 de diciembre de 2020”.*

FFIE: El FFIE responde aduciendo que: *“...Es decir que a través del citado convenio interadministrativo marco, se buscaba poder desarrollar todos aquellos proyectos de infraestructura educativa que contaran con la debida viabilización técnica y jurídica de acuerdo con las Convocatorias de postulación de predios surtidas y aquellas que realice EL MINISTERIO”.* *“...Por otro lado, se debe tener en cuenta que el plazo del contrato, es un elemento accidental de éste, que es fijado por las partes teniendo en cuenta el tiempo preciso que se requiere para el cumplimiento de las obligaciones recíprocas y la ejecución del objeto contractual, determinando la existencia misma del negocio jurídico, pues vencido el plazo, este se extingue”.* *Es preponderante indicar que a la fecha en la cual se suscribió el Convenio Específico con la ETC, ya se contaba con la priorización de los predios conforme a la capacidad de cofinanciación de la Entidad Territorial Certificada, por lo cual ésta determinó que tenía la posibilidad de realizar un aporte adicional para la cofinanciación por la suma de \$7.424.048.348. En consecuencia, se suscribió la Modificación al Documento de Formalización antes citado, el 15 de septiembre de 2016 y el giro se llevó a cabo el 16 de noviembre de 2016. Lo anterior, denota que no se trataba milimétricamente de una proyección y ejecución de un contrato de obra, sino, como el objeto del Convenio Marco lo señaló, de aunar esfuerzos para el desarrollo de gestiones como la consecución de los recursos de cofinanciación por parte de la ETC, el recaudo de los recursos provenientes de la Ley 21 por parte del MEN y el engranaje para ir decidiendo la intervención en la infraestructura de la ETC con la participación del ejecutor FFIE. Esto se observa, hasta el año 2017 cuando la ETC tuvo la posibilidad de realizar otro aporte de recursos, en consecuencia, el PA-FFIE a través sus contratistas de obra, solo podía actuar en la medida que los recursos existieran, porque de otra forma, se hubiese estado actuando contrario a las disposiciones que el MEN definió en la Resolución 10218 de 2016 para tal efecto”.*

Comentario de la CGR

La respuesta presentada no corresponde a una justificación técnica o jurídica por la cual la Entidad Territorial incumplió las obligaciones que estaban bajo su responsabilidad, según lo contemplado por la Resolución 102821 de 2016; además, aclara el FFIE en su respuesta que es al momento del ingreso de los recursos al patrimonio autónomo a partir del cual podrá estimarse la duración de las obras, situación que demuestra que al haberse dado cumplimiento al principio de planeación se habría advertido tal como lo aclara la respuesta presentada por la Entidad Territorial al mencionar que el plazo que no era suficiente para lograr el alcance de dicho Convenio Marco.

Se configura un **hallazgo con presunto alcance disciplinario** por la inobservancia y no cumplimiento del numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, y lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Hallazgo N° 8 Modificación del acuerdo de cofinanciación entre el Departamento de Cundinamarca y el PA- FFIE (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia determina: *“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”.*

La Procuraduría General de la Nación expidió cartilla que contiene la Aplicación del Principio de Planeación en la contratación de las entidades públicas, *“en la que hace un llamado para todas las entidades que manejen o ejecuten recursos públicos, no importa el régimen de contratación que apliquen, pues el principio de planeación resulta vital para gerenciar lo público; por ello, no sólo se invita a dar cumplimiento a la normatividad vigente, sino a reglamentar internamente, en el caso de las entidades no sujetas al Estatuto, el desarrollo, paso a paso, de la planeación contractual y las responsabilidades que cada área tendrá desde su competencia.”*

El artículo 6º. De la Resolución 10281 de 2016 Viabilización de predios. *“La viabilización jurídica y técnica de los predios se constituye en requisito indispensable para que se puedan priorizar las obras de infraestructura educativa que serán objeto de financiación o cofinanciación.”*

El 11 de noviembre de 2015 se suscribió acuerdo de cofinanciación entre el Departamento de Cundinamarca y el Consorcio FFIE Alianza BBVA; durante las vigencias 2015 a 2019 la ETC aportó \$53.863.931.183; en 2016 se consideraron viables jurídica y técnicamente los proyectos y la ETC aportó recursos.

En el 2017 se realizó una nueva verificación y se estableció que las Instituciones Educativas postuladas requieren la ejecución de obras complementarias.

Esta situación demuestra inaplicación del principio de planeación por deficiente verificación de los requisitos que debían cumplir los predios postulados, así como incumplimiento de las obligaciones de supervisión e inobservancia de las obligaciones de la ETC.

Respuesta del auditado - FFIE

“...el giro de recursos para cada vigencia también estaba supeditado al PAC de la entidad territorial. (...) ...Se debe insistir en señalar que, de la lectura de los Convenios que son el vínculo directo MEN-ETC, éstos no contemplan obligación alguna que comprometiera a la ETC para la entrega de los recursos para todos los proyectos y en su totalidad en una fecha o al cumplimiento de una condición determinada, ni siquiera su plazo lo estipuló de ese modo, pues desde la concepción del CONPES se tenía claro que el proceso podía llevarnos hasta el año 2023, y fue por ello que se comprometieron vigencias futuras por el MEN hasta esa fecha, simplemente tanto la gestión de la

ETC como la de la UG-PA-FFIE se iba dando en paralelo al proceso de ejecución de la infraestructura, ese fue su desarrollo”.

(...)...Cundinamarca celebró primero el Convenio Interadministrativo Marco 984 del 24 de junio de 2015, y dando cumplimiento al esquema de vinculación establecido en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa, procedió a realizar un aporte de cofinanciación como lo exigía el CONPES y por ello destinaron \$4.500 millones el 11 de noviembre de 2015, sin embargo, como es completamente comprobable, a esa fecha, recién pasado el 22 de octubre de 2015 (constitución del PA) y estando en proceso de estructuración de la Unidad de Gestión, solo a partir de esa fecha se publicaron las Invitaciones 001 de Obra y 002 de Interventoría del PA-FFIE para convocar los contratistas que tendrían a cargo la ejecución. Cabe indicar que la invitación 001 de 2015 fue declarada desierta y por ello se llevó a cabo la Invitación 003 ya en 2016 para seleccionar los contratistas de obra.

(...) los recursos tanto para las ETC como para el MEN, provenían de sus presupuestos y recaudos, sin negar que los recursos en el Patrimonio Autónomo cuentan con mayor flexibilidad a diferencia de la capacidad presupuestal de las ETC”.

Comentario de la CGR

La respuesta presentada por el FFIE se centra en señalar que los recursos que aporta la ETC se supeditan a la capacidad y disposición presupuestal, sin embargo, la CGR insiste en que las entidades públicas tienen la obligación de aplicar el Principio de Planeación en la contratación, por cuanto este resulta vital para gerenciar lo público y prueba de esto es lo señalado acerca de la suscripción del convenio marco 984 con un plazo de 3 años, el cual fue prorrogado en un término igual; esto sucede, luego de haber suscrito el convenio específico 1195 con un plazo determinado en el plazo de las obras, el cual superaba el plazo del convenio marco. En conclusión, el hallazgo se mantiene con la presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 9 Planeación y ejecución del proyecto LL1232 “I.E. Fidel Cano” (D, IP)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: **“ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

El Código Civil Colombiano, estableció que: **“Artículo 1602.** *<Los contratos son ley para las partes>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: **“Artículo 34. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los*

*tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)” **“Artículo 53. Sujetos disciplinables.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”*

Para tal efecto, la planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de una adecuada planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos.

La Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes”.

El Decreto 1150 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015, establece la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación, como el primer elemento obligatorio que debe contener los estudios y documentos previos.

El Anexo técnico de Obra de la Invitación Abierta N° FFIE-004-2016, estableció que: **“4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO.** (...) El sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1,2 y 3) es por precios global fijo sin fórmula de ajuste para las Actas que se suscriban en la vigencia 2016. Serán objeto de reajuste las Actas que se suscriban a partir del mes de febrero en el 2017 en el 2018 y en el 2019, la fórmula de reajuste será tomada con base en el Índice de Construcción y Vivienda ICCV del DANE para el periodo anterior. En

consecuencia, el valor definitivo a precio global fijo según la oferta económica será el consignado en el Acuerdo de Obras por Proyecto. (Subrayado fuera de texto).

El Convenio interadministrativo marco N° 984 del 24-06-2015, definió que: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única.” **“CLÁUSULA TERCERA. COMPROMISOS ESPECÍFICOS DEL ETC:** (...) 6. Posibilitar la ejecución del proyecto en el (los) predio (s) postulado (s) del cual sea titular la ETC, o en aquel (los) que luego de efectuadas las verificaciones del caso se advierta que su propiedad recae en la nación, el departamento, el distrito o municipio, establecimientos educativos oficiales o Comunidades Negras e Indígenas o de cualquier otra entidad pública, y que se encuentra identificado e individualizado en la viabilización efectuada por las instancias competentes. Estos predios se encuentran detallados en el Anexo Técnico que hace parte del presente Convenio. (...) 8. Suministrar al operador que se designe la información que se requiera relacionada con los predios viabilizados.”

El Convenio interadministrativo específico N° 1195 del 12-08-2016, definió que: **“CONSIDERACIONES.** (...) Que igualmente, el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa 2015-2018, abrió cuatro convocatorias de postulación de predios para que las entidades territoriales certificadas en educación, como requisito previo a la presentación de los proyectos de infraestructura detectados como necesidad a atender y con el fin de obtener recursos de cofinanciación provenientes de la Ley 21 de 1982, postularán los predios que reuniesen las condiciones previstas en las resoluciones por las cuales se adoptan las guías técnicas de cada una de estas convocatorias. (...) Que el proyecto a cofinanciar comprende el número de aulas señaladas en el anexo No. 1 denominado “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS”, que hace parte integral del presente insumo. (...) Que conforme a lo anterior, es procedente la suscripción de un convenio derivado del convenio marco líneas arriba mencionado, con el fin de establecer las obligaciones específicas del departamento de Cundinamarca y del Ministerio de Educación Nacional, para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados con el propósito de implementar la jornada única en las Instituciones Educativas relacionadas en el anexo No. 1, que hace parte integral del estudio previo, el cual podrá ser modificado o aclarado con posterioridad previa aprobación del Comité Técnico y Fiduciario del FFIE, sin que haya lugar a modificación del convenio específico derivado del estudio previo, por lo que se debe (sic) anexar en tal caso las actas de reunión de comité donde se autoriza el ajuste al anexo.” (Subrayado fuera de texto). **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO.** Convenio específico para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento de Cundinamarca que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.” **“CLÁUSULA SEGUNDA. COMPROMISOS ESPECÍFICOS DEL ETC.** (...) 6. Poner a disposición del FFIE, del PATRIMONIO AUTONOMO, contratista de obra y del interventor que resulten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No.1 “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS. (...) **Parágrafo:** El anexo No. 1 que hace parte integral del presente convenio, podrá ser adicionado, modificado o aclarado con posterioridad, previa aprobación del Comité Técnico y Fiduciario del FFIE, sin que haya lugar a modificación del convenio específico, por lo que se anexará en tal caso las Actas de reunión de dichos Comités, donde se autoriza el ajuste al respectivo anexo: 1. I.E.D. Antonio Nariño (Apulo); 2.

I.D. Fidel Cano (Tena); 3. I.E.D. Miguel Samper Principal (Guaduas)." (Subrayado fuera de texto).

El Contrato marco de obra N° 1380-41-2016, estableció que: "**PRIMERA. OBJETO:** *El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato.*" "**SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** *El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.*" (Subrayado fuera de texto) "**TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** *El valor del presente Contrato Marco será HASTA POR la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$440.000.000,00), bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra...*"

El Acuerdo de Obra N° 402049-OBR, estableció que: "**PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** *con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la Institución Educativa Departamental Fidel Cano Sede Principal (la "Institución educativa" o la "Obra") ubicada en la dirección Calle 2 No 3-37/38/39/41 en el municipio de Tena, Departamento Cundinamarca, la cual se encuentra dentro del Grupo No. 3 - Caribe 1, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC.*" "**SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA.** *De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de CUATRO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$4.262.284.943) (en adelante el "Precio") por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.*" (Subrayado fuera de texto).

La CGR evidenció demora en la suscripción del Acuerdo de Obra N° 402049-OBR, con respecto a la celebración del Contrato Marco de Obra N° 1380-41-2016, del cual se derivaron. Según las fechas de suscripción de cada minuta, se tiene un desfase de aproximadamente 26 meses. Así las cosas, el Acuerdo de Obra fue celebrado en dos vigencias posteriores a la del contrato marco.

Lo anterior, no guarda coherencia con lo descrito en el convenio interadministrativo específico N° 1195 de 2016. Según éste, el predio del proyecto LL1232 reunía unas características mínimas requeridas, las cuales fueron aseguradas en su momento por el ETC, habían sido viabilizados por el MEN y, por tanto, habían sido incluidos

en el Anexo N° 1 de dicho convenio, para ser intervenidos físicamente. La CGR encuentra que para la suscripción del convenio interadministrativo específico N° 1195 de 2016 se surtieron una serie de etapas previas. Conforme con el oficio N° 2020ER107455 (2020EE103970) del 22-05-2020, este proyecto fue viabilizado, en su momento, por Findeter (Contrato Interadministrativo N° 620-2015). No obstante, no se evidencia razón en la demora en la celebración del Acuerdo de Obra, dado que el FFIE, en julio de 2016, celebró el contrato marco de obra que permitiría su desarrollo.

En virtud de la suscripción del Acuerdo de Obra en 2018 y considerando el Anexo Técnico de Obra, el valor del mismo se incrementó a razón del ICCV, publicado por el DANE. A partir de esta situación, la CGR encuentra este incremento injustificado. El cálculo de este valor se presenta a continuación. Para el Acuerdo de Obra suscrito en 2018, se utilizan los valores consolidados de ICCV para las vigencias 2016 a 2017.

$$\text{Valor acuerdo de obra}_{2016} = \frac{\text{Valor acuerdo de obra}_{2018}}{(1 + \text{ICCV}_{2016}) \times (1 + \text{ICCV}_{2017})}$$

$$\text{Incremento} = \text{Valor acuerdo de obra}_{2018} - \text{Valor acuerdo de obra}_{2016}$$

Cuadro No. 52

Cálculo del incremento del Acuerdo de Obra N° 402049-OBR
Proyecto LL1232 – Municipio de Tena (Cundinamarca)
Cifras en pesos

Minuta	Vigencia	Valor minuta	ICCV		Incremento
			Detalle	Valor	Valor minuta x ICCV
Acuerdo de Obra N° 404049-OBR	2018	4.262.284.943	Consolidado vigencia 2016	3,16%	318.672.734
			Consolidado vigencia 2017	4,77%	
Total					318.672.734

Fuente: minutas del contrato marco de obra y del Acuerdo de Obra. Comunicados de prensa mensuales emitidos por el DANE, en relación al ICCV mensual.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

De la tabla anterior, se evidencia que este Acuerdo de Obra incrementó su valor en **\$318.672.734**, con ocasión de haberse suscrito en 2018.

La suscripción tardía del Acuerdo de Obra, no tiene justificación, ni guarda coherencia con lo señalado en los documentos que le antecedieron (Convenios interadministrativos, concepto de viabilidad, anexo técnico de obra y contrato marco de obra, entre otros), toda vez que éstos aducían el cumplimiento de las condiciones mínimas para la puesta en marcha del proyecto.

Por lo expuesto en este hallazgo y considerando lo pagado al Contratista a 31-12-2019, por \$6.590.494, la CGR evidencia un sobre costo de \$6.590.494, correspondiente al incremento injustificado en el valor total del Acuerdo de Obra N° 402049-OBR.

La situación detectada por la CGR fue causada por debilidad en la planeación, gerencia y administración del mismo por parte de la ETC (Departamento de Cundinamarca) y ET (municipio de Tena), así como en las funciones de la supervisión por parte del FFIE. El efecto generado es la extensión del proyecto en el tiempo, la inoportunidad en la entrega de la infraestructura educativa, para la prestación del servicio, el impedimento de beneficiarse de la misma por parte de la comunidad educativa y el incremento del costo de la obra sin justificación. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, sobre el cual se solicitará iniciar Indagación Preliminar.**

Respuesta del Auditado

UG-FFIE: por medio del oficio sin número, del 17-06-2020 y del 03-07-2020, la UG-FFIE entregó respuesta a esta observación. En esta contestación se manifestó, entre otras cosas, que no se tenía previsto que todos los acuerdos de obra para la ejecución de los proyectos fueran contratados desde el inicio del contrato marco de obra, en la medida que se requería el cumplimiento de unas condiciones para cada proyecto. Así mismo, que sólo hasta junio de 2018 se realizó la visita requerida para determinar la viabilidad final del proyecto, luego de haberse surtido una sustitución por parte de la ETC del predio inicialmente destinado para el proyecto.

ETC (departamento de Cundinamarca): mediante correo electrónico del 17-06-2020, la Dirección de Infraestructura de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca, entregó respuesta a esta observación. Manifestó lo siguiente: *“Respecto a las siguientes observaciones serán analizadas y plenamente aclaradas por el FFIE, como se manifestó por ellos en correo electrónico que se anexa, teniendo en cuenta que ellos son los encargados de la ejecución contractual de los Convenios mencionados.” En el correo citado, la UG-FFIE señaló lo siguiente: “De acuerdo a lo que me informa el área jurídica de la UG FFIE, la ETC Cundinamarca y/o los municipios deben informar a la Contraloría General de la República que con respecto al documento que contiene los requerimientos, la UG-FFIE va a responder el documento completo aportando los soportes requeridos, por esta razón ustedes como ETC incluida en las observaciones del documento de observaciones, informar a la CGR para evidenciar respuesta y no represente omisión a la respuesta de parte de la ETC y/o los municipios.”*

A la fecha de elaboración de este documento, no se recibió respuesta por parte del ET (Municipio de Tena).

Comentario de la CGR

Con base en la respuesta entregada por parte de la UG-FFIE (oficio sin número, del 17-06-2020) y ETC (correo electrónico del 17-06-2020), la situación detectada por la CGR no se desvirtúa. A la fecha de elaboración de este documento, no se recibió respuesta a esta observación por parte del ET.

La UG-FFIE manifestó en su contestación que la demora en el inicio en la ejecución de este proyecto, se debió al cambio de predio para su implantación. Esto es, el predio viabilizado desde un principio, el cual fue incluido en el Anexo N° 1 del Convenio Interadministrativo Específico N° 1195 de 2016, se encuentra en zona de riesgo por remoción en masa y tuvo que ser modificado a un nuevo predio, postulado en su momento por la ETC. La inviabilidad del primer predio fue identificada por el Contratista de Obra luego de su visita al mismo. De esta manera, la CGR constata que, producto de una incorrecta viabilización, el proyecto se demoró en su ejecución y como consecuencia un incremento en su valor de manera injustificada. El hecho que el predio inicial se encontrara en zona de riesgo por remoción en masa, era una variable que era imprescindible revisar, por parte del MEN, al momento de analizar si el predio era viable o no. Haber obviado esta revisión o haberla pasado por alto, conllevó a dar aval a un predio que no reunía las condiciones técnicas para su desarrollo como infraestructura educativa. Así mismo, derivó en el retraso del proyecto y que, a la fecha, la comunidad educativa no cuente con su infraestructura. Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por Findeter, según el contrato N° 620-2015.

La CGR evidencia que los riesgos de un inadecuado proceso de viabilización fueron asignados a la ejecución del proyecto. La etapa de planeación, iniciándose esta desde el momento en que la ETC presenta el predio inicial, tuvo una gran debilidad. La CGR avizora que, primero, la viabilización de predios realizada no fue la adecuada y, segundo, no se consideró que debían darse aval a proyectos y no solo a predios. Desde el inicio del PNIE, se tenía claro que los predios eran para infraestructuras educativas. Era imprescindible que la viabilización de predios se orientara a determinar si en éstos se podía o no construir colegios. Ignorado lo anterior, conllevó a lo ya descrito por la CGR.

En relación al valor del detrimento calculado por la CGR, la UG-FFIE manifestó lo siguiente: *“en cuanto a la manifestación relacionada con el presunto detrimento patrimonial de \$6.590.494, correspondiente al incremento injustificado en el valor total del Acuerdo de Obra No. 402049-OBR, nos permitimos señalar que el valor antes reseñado corresponde al pago realizado al Contratista de obra por la ejecución de la Fase 1 “Pre construcción”, luego de la aplicación de los Acuerdo de Niveles de Servicio – ANS en virtud a la demora en la entrega de estos...”*.

Con fundamento en lo anterior, se ratifica la presunta incidencia disciplinaria y se solicitará apertura de indagación preliminar, conforme con el artículo 135 del Decreto Nacional 403 del 16-03-2020, el cual modificó y adicionó dos párrafos al artículo 39 de la Ley 610 de 2000. El objeto de la indagación preliminar será establecer los elementos de la responsabilidad fiscal.

Hallazgo N° 10 Valor de la construcción del proyecto LL1232 “I.E. Fidel Cano” – Municipio de Tena (D)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: **“ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

El Código Civil Colombiano, estableció que: **“Artículo 1602. <Los contratos son ley para las partes>.** *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*”

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: **“Artículo 34. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)*” **“Artículo 53. Sujetos disciplinables.** *<Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.*”

El Anexo técnico de Obra de la Invitación abierta N° FFIE-004-2016, estableció que: **“6.6. Valor Fase 2 Construcción.** Para el cálculo de los valores de la fase 2 (construcción) a realizar, el PA FFIE ha determinado un precio unitario por M2 construido por ETC de acuerdo con los precios históricos que el MEN ha ejecutado en diversos y diferentes Proyectos de infraestructuras educativas en el territorio nacional, Tales como: Megacolegios, Proyectos de Ley 21, Atención infraestructuras afectadas por Ola invernal, Fondo de adaptación, Etc. A continuación se presentan los valores por M2 rural y urbano por región para aula y para espacios complementarios, y por ETC que componen dichos Grupos. Los cuales incluyen todos los Costos Directos (CD), gastos, y Costos Indirectos (Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como: tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, muros de contención que hagan parte del área construida, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse las explanaciones y limpieza de las áreas a intervenir. (...)

Región Bogotá, Llanos, Cundinamarca

GRUPO No 6

DEPARTAMENTO	ENTIDAD TERRITORIAL	AULA METRO CUADRADO		ESPACIOS COMPLEMENTARIOS	
		RURAL	URBANO	URBANO	RURAL
CUNDINAMARCA	CUNDINAMARCA	\$1.157.140	\$1.157.140	\$2.394.261	\$2.394.261
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

...”

“6.7 Cálculo del valor precio global fijo Fase 2-Construcción. Para calcular el valor del precio global fijo de la Fase 2, el cual será consignado en cada una de las Acuerdos de Obrase seguirá el siguiente procedimiento: i) se calculará el área por M2, de acuerdo con la estructuración y el alcance definido en ella por el PA FFIE y a los requerimientos de área contemplados en la NTC 4595. Los lineamientos definidos por el MEN para los Colegios 10, así como los lineamientos técnicos que, por cualquier medio, defina el MEN para la implementación del PNIE para los diferentes ambientes educativos, y el valor que corresponda bien sea a aulas o ambientes complementarios por ETC, el cual será multiplicado por el área de intervención. Esta operación da como resultado el valor a precio global fijo de la IE a intervenir y que será el valor que se consignara en el Acuerdo de Obras. Los valores por M2 se aplicarán así:

Descripción	Ambiente que aplica para valor M2
Valor M2 Aula	Aulas (Ambientes A NTC 4595) Circulaciones rampas, muros (Ambientes E NTC 4595) Comedor Biblioteca Áreas de circulación interiores internado Sala de estar internado Dormitorios internado
Valor M2 Espacio Complementario	Laboratorio de ciencias, física, química, artes Aula de tecnología, innovación y multimedia, Polivalente Cocina Servicios Sanitarios Sala de informática Área Administrativa Habitación acompañante internado Servicios sanitarios internado Lavandería
Zona Recreativa	Se aplica el 10% del valor de aula por M2 (placa polideportiva) 18 x 30 mts

Nota: Los valores por M² contemplan construcciones hasta de 4 pisos tal como lo establece la NTC 4595. En el caso que no se cuente con área para el desarrollo de rampas el Contratista deberá contemplar una solución para asegurar la accesibilidad y evacuación de la infraestructura.” **4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO.** (...) b) Fase 2 y 3. El valor a precio global fijo para estas fases se determina con base en el valor de M², tanto rural como urbano, aceptado por el Proponente al presentar la Propuesta para cada Grupo de la Invitación Abierta. El valor por M² se multiplicará por el área contemplada en cada propuesto por el Contratista por M² rural y urbano el cual se multiplica por el área contemplada en la estructuración. Esta operación arroja el total de la fase 2 y 3 incluyendo costos directos, gastos, e indirectos (administración, imprevistos, utilidades). El cual se consigna en el Acuerdo de Obras. El valor total del Acuerdo de Obras incluye todos los gastos, costos directos e indirectos (Administración, Imprevistos y Utilidades), derivados de la celebración, ejecución y liquidación de la misma y del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto).

El Convenio interadministrativo marco N° 984 del 24-06-2015, definió que: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única.”

“CLÁUSULA TERCERA. COMPROMISOS ESPECÍFICOS DEL ETC: (...) 6. Posibilitar la ejecución del proyecto en el (los) predio (s) postulado (s) del cual sea titular la ETC, o en aquel (los) que luego de efectuadas las verificaciones del caso se advierta que su propiedad recae en la nación, el departamento, el distrito o municipio, establecimientos educativos oficiales o Comunidades Negras e Indígenas o de cualquier otra entidad pública, y que se encuentra identificado e individualizado en la viabilización efectuada por las instancias competentes. Estos predios se encuentran detallados en el Anexo Técnico que hace parte del presente Convenio. (...) 8. Suministrar al operador que se designe la información que se requiera relacionada con los predios viabilizados.”

El Convenio interadministrativo específico N°1195 del 12-08-2016, definió que: **“CONSIDERACIONES.** (...) Que igualmente, el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa 2015-2018, abrió cuatro convocatorias de postulación de predios para que las entidades territoriales certificadas en educación, como requisito previo a la presentación de los proyectos de infraestructura detectados como necesidad a atender y con el fin de obtener recursos de cofinanciación provenientes de la Ley 21 de 1982, postularán los predios que reuniesen las condiciones previstas en las resoluciones por las cuales se adoptan las guías técnicas de cada una de estas convocatorias. (...) Que el proyecto a cofinanciar comprende el número de aulas señaladas en el anexo No. 1 denominado “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS”, que hace parte integral del presente insumo. (...) Que conforme a lo anterior, es procedente la suscripción de un convenio derivado del convenio marco líneas arriba mencionado, con el fin de establecer las obligaciones específicas del departamento de Cundinamarca y del Ministerio de Educación Nacional, para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados con el propósito de implementar la jornada única en las Instituciones Educativas relacionadas en el anexo No. 1, que hace parte integral del estudio previo, el cual podrá ser modificado o aclarado con posterioridad previa aprobación del Comité Técnico y Fiduciario del FFIE, sin que haya lugar a modificación del convenio específico derivado del estudio previo, por lo que se debe (sic) anexar en tal caso las actas de reunión de comité donde se autoriza el ajuste al anexo.” (Subrayado fuera de texto).

“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO. Convenio específico para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados

y priorizados para el departamento de Cundinamarca que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.”

“CLÁUSULA SEGUNDA. COMPROMISOS ESPECÍFICOS DEL ETC. (...) 6. Poner a disposición del FFIE, del PATRIMONIO AUTONOMO, contratista de obra y del interventor que resulten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No.1 "PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS. (...) **Parágrafo:** El anexo No. 1 que hace parte integral del presente convenio, podrá ser adicionado, modificado o aclarado con posterioridad, previa aprobación del Comité Técnico y Fiduciario del FFIE, sin que haya lugar a modificación del convenio específico, por lo que se anexará en tal caso las Actas de reunión de dichos Comités, donde se autoriza el ajuste al respectivo anexo: 1. I.E.D. Antonio Nariño (Apulo); 2. I.D. Fidel Cano (Tena); 3. I.E.D. Miguel Samper Principal (Guaduas)". (Subrayado fuera de texto).

El Contrato marco de obra N° 1380-35-2016, estableció que: **“PRIMERA. OBJETO:** El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato.” **“SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” (Subrayado fuera de texto) **“TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$440.000.000.000,00)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra...”

El Acuerdo de Obra N° 402049-OBR, estableció que: **“PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Construcción y ii) Post-construcción para la obra nueva de la Institución Educativa Departamental Fidel Cano Sede Principal (la "Institución educativa" o la "Obra") ubicada en la dirección Calle 2 No 3-37/38/39/41 en el municipio de Tena, Departamento Cundinamarca, la cual se encuentra dentro del Grupo No. 3 - Caribe 1, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC.” **“SEXTA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA.** De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de CUATRO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS TREINTA MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$4.243.330.682) (en adelante el “Precio”) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto).

La CGR realizó el cálculo del valor de la construcción (fase 2) del Acuerdo de Obra N° 402049-2-OBR, con base en la siguiente información:

- Alcance de la intervención, según la cláusula primera del Acuerdo de Obra N° 402049-2-OBR.
- El Anexo Técnico de Obra de la Invitación Abierta N° 004-2016, por medio de la cual se celebró el Contrato Marco de Obra N° 1380-35-2016, del cual se derivó el Acuerdo de Obra N° 402049-2-OBR. En este, se estableció que: *“Para calcular el valor del precio global fijo de la Fase 2, el cual será consignado en cada uno de los Acuerdos de Obra se seguirá el siguiente procedimiento: i) se calculará el área por M2, de acuerdo con la estructuración y el alcance definido en ella por el PA FFIE y a los requerimientos de área contemplados en la NTC 4595. Los lineamientos definidos por el MEN para los Colegios 10, así como los lineamientos técnicos que, por cualquier medio, defina el MEN para la implementación del PNIE para los diferentes ambientes educativos, y el valor que corresponda bien sea a aulas o ambientes complementarios por ETC, el cual será multiplicado por el área de intervención. Esta operación da como resultado el valor a precio global fijo de la IE a intervenir y que será el valor que se consignará en el Acuerdo de Obras.”*

Según este anexo técnico, el valor por metro cuadrado incluyen los costos directos (CD), gastos, y costos indirectos (Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como: tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, muros de contención que hagan parte del área construida, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse las explanaciones y limpieza de las áreas a intervenir. De igual forma, indica que los valores por metro cuadrado contemplan construcciones hasta de 4 pisos tal como lo establece la NTC 4595.

Con lo anterior, el cálculo realizado por la CGR del valor de la construcción para el proyecto LL1232, IE Fidel Cano se presenta a continuación:

Cuadro No. 53
Cálculo del valor de la construcción LL1232 “I.E. Fidel Cano”
Municipio de Tena (Cundinamarca)
Cifras en pesos

Acuerdo de Obra N° 402049-2-OBR			Anexo técnico		Valor total
N°	Alcance	Área total	Tipo de espacio	Valor unitario	
		(1)		(2)	(3) = (1) x (2)
1	Aulas (prescolar)	0,00	A		
2	Aulas (básica y media)	792,00	A	1.157.140	916.454.880
3,1	Biblioteca	192,00	A	1.157.140	222.170.880
3,2	Bilingüismo	0,00			

Acuerdo de Obra N° 402049-2-OBR			Anexo técnico		
N°	Alcance	Área total	Tipo de espacio	Valor unitario	Valor total
		(1)		(2)	(3) = (1) x (2)
4	Laboratorio de ciencias naturales y biología	0,00	C		
5	Laboratorio de física	0,00	C		
6	Laboratorio de química	0,00	C		
7	Laboratorio integrado - con capacidad para 40 estudiantes	92,00	C	2.394.261	220.272.012
8	Aula de tecnología innovación y multimedia	100,00	C	2.394.261	239.426.100
9	Aula polivalente (garantizar área de dibujo técnico y/o artístico)	120,00	A	2.394.261	287.311.320
10,1	Comedor - Deberá diseñarse de acuerdo con lo establecido en la NTC 4595 según la matrícula certificada por la ETC en la visita de verificación del alcance	176,00	A	1.157.140	203.656.640
10,2	Cocina - Deberá diseñarse de acuerdo con lo establecido en la NTC 4595 según la matrícula certificada por la ETC en la visita de verificación del alcance y al Concepto Técnico generado por el MEN el 13 de junio de 2016	72,00	C	2.394.261	172.386.792
10,3	Depósitos	56,00		2.394.261	134.078.616
10,4	Expresión artística	56,00		2.394.261	134.078.616
11,1	Ambientes para administración	75,00	C	2.394.261	179.569.575
11,6	Servicios generales	25,00	C	2.394.261	59.856.525
11,7	Bienestar estudiantil	25,00	C	2.394.261	59.856.525
11,8	Otros	0,00	C		
12,1	Baterías sanitarias (personal con movilidad)	6,00	C	2.394.261	14.365.566
12,2	Baterías sanitarias (prescolar)	0,00	C		
12,3	Baterías sanitarias (general)	72,00	C	2.394.261	172.386.792
13	Zonas recreativas ⁽¹⁾	540,00	A		
14	Muros, circulación y accesibilidad	651,00	A	1.157.140	753.298.140
				Total	3.769.168.979

Notas: Notas: A (espacio tipo aula) y C (espacio tipo complementario).
(1) Según el Acuerdo de Obra N° 402049-2-OBR, las zonas recreativas no hacen parte del cálculo del costo total.

Fuente: Acuerdo de Obra N° 402049-2-OBR y Anexo Técnico de Obra de la Invitación Abierta N° 004-2016.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

El anterior valor corresponde a la vigencia 2016. Dado que el contrato se suscribió en el año 2019, se corrige con base en el ICCV publicado de manera mensual por el DANE, considerando el Anexo Técnico de Obra de la Invitación Abierta N° 004-2016. Para el Acuerdo de Obra suscrito en 2018, se utilizan los valores consolidados de ICCV para las vigencias 2016 a 2017.

$$\begin{aligned}
 & \text{Valor acuerdo de obra}_{2019} \\
 & = \text{Valor acuerdo de obra}_{2016} (1 + ICCV_{2016}) \times (1 + ICCV_{2017}) \times (1 \\
 & + ICCV_{2018})
 \end{aligned}$$

Cuadro No. 54
Cálculo del valor de la construcción a 2019
LL1232 "I.E. Fidel Cano"
Municipio de Tena (Cundinamarca)
Cifras en pesos

Vigencia	ICCV		Valor
2019	Consolidado vigencia 2018	2,49%	4.175.181.684
	Consolidado vigencia 2017	4,77%	
	Consolidado vigencia 2016	3,16%	
2016	No aplica	0,00%	3.769.168.979

Fuente: publicación mensual del ICCV por parte del DANE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Con base en lo anterior, el valor del Acuerdo de Obra calculado por la CGR es \$4.175.181.684. La diferencia con el valor consignado en la minuta del Acuerdo de Obra N° 402049-2-OBR²⁸ es **\$68.148.998**. Según la información aportada por el FFIE, a 31-12-2019, a este contratista no le han cancelado ningún valor.

La situación detectada por la CGR se causó por inobservancia de los documentos pre-contractuales y de la Invitación Abierta N° 004-2016, así como una gestión antieconómica por parte del MEN y del PA-FFIE. El efecto generado es el riesgo de pérdida de recursos por el incremento injustificado en el valor del proyecto de construcción y afectación por disminución del alcance de los recursos destinados a desarrollar Infraestructura Educativa en el país. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

UG-FFIE: por medio del oficio sin número, del 17-06-2020 y del 03-07-2020, la UG-FFIE entregó respuesta a esta observación. En esta contestación se manifestó, entre otras cosas, que en el Anexo Técnico del Contrato correspondiente a la Invitación Abierta No. FFIE- 004 de 2016, se determinó la forma de establecer el valor unitario del alcance de los Acuerdos de Obra, en el numeral 4 "*esquema de remuneración del contrato marco*". Así mismo, que conforme a la reasignación de la Fase de Construcción que se realizó al Consorcio Desarrollo Escolar en el mes de noviembre de 2019, se actuó de acuerdo con lo estipulado en los Términos y Condiciones Contractuales de la Invitación Abierta No. FFIE- 004 de 2016 para realizar la debida indexación de los valores iniciales para el nuevo Acuerdo de Obra.

ETC (departamento de Cundinamarca): mediante correo electrónico del 17-06-2020, la Dirección de Infraestructura de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca, entregó respuesta a esta observación. Manifestó lo siguiente: "*Respecto a las siguientes observaciones serán analizadas y plenamente aclaradas por*

²⁸ El valor de la Fase 2 y 3 es \$4.243.330.682, según la minuta del Acuerdo de Obra N° 402049-2

el FFIE, como se manifestó por ellos en correo electrónico que se anexa, teniendo en cuenta que ellos son los encargados de la ejecución contractual de los Convenios mencionados.” En el correo citado, la UG-FFIE señaló lo siguiente: “De acuerdo a lo que me informa el área jurídica de la UG FFIE, la ETC Cundinamarca y/o los municipios deben informar a la Contraloría General de la República que con respecto al documento que contiene los requerimientos, la UG-FFIE va a responder el documento completo aportando los soportes requeridos, por esta razón ustedes como ETC incluida en las observaciones del documento de observaciones, informar a la CGR para evidenciar respuesta y no represente omisión a la respuesta de parte de la ETC y/o los municipios.”

A la fecha de elaboración de este documento, no se recibió respuesta por parte del ET (Municipio de Tena).

Comentario de la CGR

Con base en la respuesta entregada por parte de la UG-FFIE (oficio sin número, del 17-06-2020) y ETC (correo electrónico del 17-06-2020), la situación detectada por la CGR no se desvirtúa. A la fecha de elaboración de este documento, no se recibió respuesta a esta observación por parte del ET.

Lo expuesto por la UG-FFIE en su contestación no contradice lo señalado por la CGR, en cuanto al cálculo realizado por este Ente de Control. Por el contrario, manifiesta que efectivamente realizó la actualización de los precios de 2016 a la vigencia de suscripción del Acuerdo de Obra, es decir, 2019. Con respecto al valor del ICCV utilizado por la CGR en su cálculo, se aclara que se utilizó el valor comunicado por el DANE, en el boletín de octubre de 2019: “En octubre de 2019 el ICCV presentó una variación de 2,70%, comparado con diciembre de 2018.” Con base en los documentos de este proyecto, el Acuerdo de Obra N° 402049-2-OBR se suscribió en octubre de 2019 y no en noviembre de 2019, como lo señaló la UG-FFIE. De igual forma, la UG-FFIE desconoce que en dicho Acuerdo de Obra se señaló que las zonas recreativas no hacen parte del cálculo del costo total, aun cuando en su contestación las incluyó.

Hallazgo N° 11 Pagos por Informe de visita al predio. Proyecto LL1232 “I.E. Fidel Cano”, Municipio de Tena - Cundinamarca (D, F)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: “**ARTÍCULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

El Código Civil Colombiano, estableció que: “**Artículo 1602.** <Los contratos son ley para las partes>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”

El Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el Decreto 403 de 2020, estableció que: “**Artículo 126.** Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: “**Artículo 34. Deberes.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)” “**Artículo 53. Sujetos disciplinables.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

El Anexo técnico de Obra de la Invitación abierta N° FFIE-004-2016, estableció que: “**3.1.1 ACTIVIDADES A EJECUTAR.** Para el desarrollo de esta Fase y de los componentes 1 y 2 el Contratista deberá ejecutar como mínimo lo siguiente: (...) b) **Análisis del lugar.** El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: (...) Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de

la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.”

El Convenio interadministrativo marco N° 984 del 24-06-2015, definió que: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única.”

El Convenio interadministrativo específico N° 1195 del 12-08-2016, definió que: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO.** Convenio específico para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento de Cundinamarca que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.”

El Contrato marco de obra N° 1380-41-2016, estableció que: **“PRIMERA. OBJETO:** El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato.” **“SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” **“TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **CUATROCIENTOS CUARENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$440.000.000.000,00)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra...”

El Acuerdo de Obra N° 402049-OBR, estableció que: **“PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la Institución Educativa Departamental Fidel Cano Sede Principal (la "Institución educativa" o la "Obra") ubicada en la dirección Calle 2 No 3-37/38/39/41 en el municipio de Tena, Departamento Cundinamarca, la cual se encuentra dentro del Grupo No. 3 - Caribe 1, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC.” **“SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA.** De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de CUATRO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$4.262.284.943) (en adelante el “Precio”) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.”

Conforme con el numeral 3.1.1 “*Actividades a ejecutar*”, del Anexo Técnico de Obra de la Invitación Abierta N° FFIE-004-2016: “*El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto...*” y “*Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto.*”

En relación a esta actividad, la CGR evidenció, para el proyecto LL1232 “*I.E. Fidel Cano*”, el doble pago por concepto de informe de visita al predio. Así mismo, dichos pagos correspondieron a contratistas diferentes a los seleccionados para ejecutar el proyecto, conforme los Acuerdos de Obra N° 402049-OBR y 402049-2-OBR, así como el Acta de Servicio N° 402049-2-INT. La siguiente tabla presenta estos pagos:

Cuadro No. 55

Relación de pagos por visita al predio
Proyecto LL1232 “*I.E. Fidel Cano*”
Municipio de Tena (Cundinamarca)
Cifras en pesos

Concepto	Factura	Fecha de pago	Fuente	Valor total pagado
Informe visita predio UT Educar Oriente	38	30-05-2017	FFIE	981.400
Informe visita predio UT Educar Oriente	38	30-05-2017	ETC	420.600
Informe visita predio Constructora Colpatria S.A.	127	27-06-2018	FFIE	981.400
Informe visita predio Constructora Colpatria S.A.	127	27-06-2018	ETC	420.600
Informe visita predio Consorcio CCI	434	30-04-2018	FFIE	981.400
Informe visita predio Consorcio CCI	434	30-04-2018	ETC	420.600
Informe visita predio Consorcio Aulas 2016	341	26-07-2018	FFIE	981.400
Informe visita predio Consorcio Aulas 2016	341	27-07-2018	ETC	420.600
Total				5.608.000

Fuente: información aportada por el FFIE. Documento de Excel denominado “*1. Relación de pago*”.
Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR

De los contratistas presentados en la tabla anterior, el Consorcio Aulas 2016 celebró el Acta de Servicio N° 402049-2-INT.

La CGR no encuentra justificación para pagar varias veces por visitar el predio y elaborar un informe al respecto. De igual manera, no evidencia argumento alguno dentro de la documentación revisada sobre esta obra, que explique el porqué del pago por este concepto a contratistas que no fueron los que suscribieron los

Acuerdos de Obra o el Acta de Servicio de Interventoría. Se evidencia **detrimento al patrimonio en cuantía de \$4.206.000**.

La situación detectada por la CGR fue causada por debilidad en la planeación, gerencia y administración del proyecto por parte del FFIE, así como las labores de supervisión por parte del y FFIE y de la ETC (Departamento de Cundinamarca) y ET (municipio de Tena). De igual forma, se generó por desconocimiento de los documentos precontractuales de la Invitación Abierta N° FFIE-004-2016. El efecto generado es la duplicidad en el pago de la actividad “*informe visita predio*”, siendo además a contratistas que no fueron los que suscribieron los Acuerdos de Obra N° 402049-OBR y 402049-2-OBR, así como el Acta de Servicio N° 402049-2-INT, por medio de los cuales se ha desarrollado el proyecto LL1232 “*I.E. Fidel Cano*”. **Hallazgo con incidencia fiscal por \$4.206.000 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

UG-FFIE: por medio del oficio sin número, del 17-06-2020, la UG-FFIE entregó respuesta a esta observación. En esta contestación se manifestó, entre otras cosas, que teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones establecidas en el informe de visita, se concluyó la no viabilidad del proyecto en el predio postulado. Lo anterior teniendo en cuenta que el predio se encontraba en zona de riesgo en remoción en masa. Así mismo, que es importante indicar, que la realización de las visitas hace parte del proceso de viabilidad con el fin de establecer si el proyecto se puede ejecutar o no, razón por la cual hacer de nuevo la visita no puede tenerse como un detrimento patrimonial, toda vez que hace parte del curso normal de este tipo de proyectos, así como de la verificación necesaria de las condiciones mínimas del predio.

ETC (Departamento de Cundinamarca): mediante correo electrónico del 17-06-2020, la Dirección de Infraestructura de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca, entregó respuesta a esta observación. Manifestó lo siguiente: “*Respecto a las siguientes observaciones serán analizadas y plenamente aclaradas por el FFIE, como se manifestó por ellos en correo electrónico que se anexa, teniendo en cuenta que ellos son los encargados de la ejecución contractual de los Convenios mencionados.*” En el correo citado, la UG-FFIE señaló lo siguiente: “*De acuerdo a lo que me informa el área jurídica de la UG FFIE, la ETC Cundinamarca y/o los municipios deben informar a la Contraloría General de la República que con respecto al documento que contiene los requerimientos, la UG-FFIE va a responder el documento completo aportando los soportes requeridos, por esta razón ustedes como ETC incluida en las observaciones del documento de observaciones, informar a la CGR para evidenciar respuesta y no represente omisión a la respuesta de parte de la ETC y/o los municipios.*” (Correo electrónico del 12-06-2020).

A la fecha de elaboración de este documento, no se recibió respuesta por parte del ET (Municipio de Tena).

Comentario de la CGR

Con base en la respuesta entregada por parte de la UG-FFIE (oficio sin número, del 17-06-2020) y ETC (correo electrónico del 17-06-2020), la situación detectada por la CGR no se desvirtúa. A la fecha de elaboración de este documento, no se recibió respuesta a esta observación por parte del ET.

En la contestación entregada por la UG-FFIE, se argumenta que en total se realizaron 3 visitas. La primera fue realizada por la UT Educar Oriente en 2016, de la cual se derivó en la decisión de no ejecutar el proyecto en el predio inicialmente viabilizado por el MEN, dado que se encontraba en riesgo por amenaza de remoción en masa. La segunda fue realizada en marzo de 2018 al segundo predio postulado, por parte de la Constructora Colpatria S.A. y el Consorcio CCI, este último en su calidad de interventoría. De esta visita se produjo un informe con solicitudes de información, las cuales fueron atendidas de manera tardía por parte del municipio de Tena, según lo manifestó la UG-FFIE en su respuesta. La tercera, fue realizada por el Consorcio Mota-Engil y el Consorcio Desarrollo Escolar en junio de 2018. De las anteriores visitas, la UG-FFIE explicó que únicamente fueron pagadas las dos primeras, dado que en esos casos no se suscribió ningún Acuerdo de Obra o acta de servicio de interventoría.

Si bien lo anterior es cierto, también lo es que haber realizado tres grupos de visitas para un mismo proyecto denota debilidad en la planeación y una gestión ineficiente por parte de los administradores de los recursos para infraestructura educativa. La CGR evidencia que al no haber analizado de manera correcta el predio postulado de manera inicial, esto es, desconociendo que se localizaba en zona de riesgo por remoción en masa, generó reprocesos para este proyecto. Así mismo, el no suscribir Acuerdo de Obra o acta de servicio de interventoría con los contratistas de la segunda visita, porque el plazo de ejecución superaba a de los contratos marco, demuestra ineficacia y una débil gestión por parte de los responsables de este proyecto.

Así las cosas, no es de recibo de la CGR que la UG-FFIE justifique estos pagos en: *“...la realización de las visitas hace parte del proceso de viabilidad con el fin de establecer si el proyecto se puede ejecutar o no, razón por la cual hacer de nuevo la visita no puede tenerse como un deterioro (SIC) patrimonial, toda vez que hace parte del curso normal de este tipo de proyectos así como de la verificación necesaria de las condiciones mínimas del predio.”* La CGR evidencia que la responsabilidad de verificar las condiciones mínimas del predio era del MEN, de la ETC y de la ET y el momento de hacerlo era en la etapa de planeación. No obstante, la historia de este proyecto demuestra lo contrario, situación que afectó la

ejecución del mismo y en concreto con este hallazgo, derivó en el pago de múltiples visitas sin real justificación. Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por Findeter, según el contrato N° 620-2015.

Hallazgo N° 12 Informe de visita al predio - Proyecto LL1228 “Colegio Santa Inés”, Municipio de Sylvania - Cundinamarca (D, F)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: **“ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

El Código Civil Colombiano, estableció que: **“Artículo 1602. <Los contratos son ley para las partes>.** *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el Decreto 403 de 2020, que estableció que: **“Artículo 126.** *Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”*

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: **“Artículo 34. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)* **“Artículo 53. Sujetos disciplinables.** *<Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así*

como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

El Anexo técnico de Obra de la Invitación abierta N° FFIE-004-2016, estableció que: **“3.1.1 ACTIVIDADES A EJECUTAR.** Para el desarrollo de esta Fase y de los componentes 1 y 2 el Contratista deberá ejecutar como mínimo lo siguiente: (...) b) **Análisis del lugar.** El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: (...) Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.”

El Convenio interadministrativo marco N° 984 del 24-06-2015, definió que: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única.”

El Convenio interadministrativo específico N° 1195 del 12-08-2016, definió que: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO.** Convenio específico para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento de Cundinamarca que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.”

El Contrato marco de obra N° 1380-41-2016, estableció que: **“PRIMERA. OBJETO:** El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato.” **“SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” **“TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **CUATROCIENTOS CUARENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$440.000.000.000,00)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra...”

El Acuerdo de Obra N° 402048-OBR, estableció que: **“PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la Institución Educativa Santa Ines Sede Principal (la "Institución educativa" o la "Obra") ubicada en la dirección Diagonal 5A con calle 4A, en el municipio de Silvania, Departamento de Cundinamarca, la cual se encuentra dentro del Grupo No. 3 - Caribe 1, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC.” **“SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA.** De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de OCHO MIL CIENTO SETENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS DIECIOCHO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$8.175.918.844) (en adelante el “Precio”) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.”

Conforme con el numeral 3.1.1 “Actividades a ejecutar”, del Anexo Técnico de Obra de la Invitación Abierta N° FFIE-004-2016: “El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto...” y “Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto.”

En relación a esta actividad, la CGR evidenció, para el proyecto LL1228 “Colegio Santa Inés”, el doble pago por concepto de informe de visita al predio. Así mismo, dichos pagos correspondieron a contratistas diferentes a los seleccionados para ejecutar el proyecto, conforme los Acuerdos de Obra N° 402048-OBR y 402048-2-OBR, así como el Acta de Servicio N° 402048-INT. La siguiente tabla presenta estos pagos:

Cuadro No. 56

Relación de pagos por visita al predio Proyecto LL1228 “Colegio Santa Inés”
Municipio de Silvania (Cundinamarca)
Cifras en pesos

Concepto	Factura	Fecha de pago	Fuente	Valor total pagado
Informe visita predio Consorcio CCI	132	05-05-2017	FFIE	981.400
Informe visita predio Consorcio CCI	132	08-05-2017	ETC	420.600
Informe visita predio Constructora Colpatria S.A.	8	14-09-2017	FFIE	981.400
Informe visita predio Constructora Colpatria S.A.	8	15-09-2017	ETC	420.600
Informe visita predio Consorcio CCI	435	27-04-2018	FFIE	981.400
Informe visita predio Consorcio CCI	435	27-04-2018	ETC	420.600

Concepto	Factura	Fecha de pago	Fuente	Valor total pagado
Informe visita predio Constructora Colpatria S.A.	121	27-06-2018	FFIE	981.400
Informe visita predio Constructora Colpatria S.A.	121	27-06-2018	ETC	420.600
Informe visita predio Consortio Aulas 2016	340	26-07-2018	FFIE	981.400
Informe visita predio Consortio Aulas 2016	340	27-07-2018	ETC	420.600
Total				7.010.000

Fuente: información aportada por el FFIE. Documento de Excel denominado "1. Relación de pago".
Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR

De los contratistas presentados en la tabla anterior, el Consorcio Aulas 2016 celebró el Acta de Servicio N° 402048-INT.

La CGR no encuentra justificación para pagar varias veces por visitar el predio y elaborar un informe al respecto. De igual manera, no evidencia argumento alguno dentro de la documentación revisada sobre esta obra, que explique el porqué del pago por este concepto a contratistas que no fueron los que suscribieron los Acuerdos de Obra o el Acta de Servicio de Interventoría. Se evidencia **detrimento al patrimonio en \$5.608.000.**

La situación detectada por la CGR fue causada por debilidad en la planeación, gerencia y administración del mismo por parte del FFIE, así como las labores de supervisión por parte del ETC (Departamento de Cundinamarca), ET (municipio de Sylvania) y FFIE. De igual forma, se generó por desconocimiento de los documentos precontractuales de la Invitación Abierta N° FFIE-004-2016. El efecto generado es la duplicidad en el pago de la actividad "*informe visita predio*", siendo además a contratistas que no fueron los que suscribieron los Acuerdos de Obra N° 402048-OBR y 402048-2-OBR, así como el Acta de Servicio N° 402048-INT, por medio de los cuales se ha desarrollado el proyecto LL1228 "*Colegio Santa Inés*". Así mismo se genera afectación de los recursos disponibles para la ejecución de los proyectos. **Hallazgo con incidencia fiscal por \$5.608.000 y con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

UG-FFIE: por medio del oficio sin número, del 17-06-2020, la UG-FFIE entregó respuesta a esta observación. En esta contestación se manifestó, entre otras cosas, que teniendo en cuenta que debido a las condiciones técnicas del lote propuesto por la ETC y Municipio de Sylvania finalmente se determinó que el predio no era viable, razón por la cual no se suscribió el Acuerdo de Obra ni el Acta de Servicio con la Constructora Colpatria S.A. y Consorcio CCI respectivamente. Así mismo, que la realización de las visitas hace parte del proceso de viabilidad con el fin de

establecer si el proyecto se puede ejecutar o no, razón por la cual hacer de nuevo la visita no puede tenerse como un detrimento patrimonial, toda vez que hace parte del curso normal de este tipo de proyectos, así como de la verificación necesaria de las condiciones mínimas del predio.

ETC (Departamento de Cundinamarca): mediante correo electrónico del 17-06-2020, la Dirección de Infraestructura de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca, entregó respuesta a esta observación. Manifestó lo siguiente: *“Respecto a las siguientes observaciones serán analizadas y plenamente aclaradas por el FFIE, como se manifestó por ellos en correo electrónico que se anexa, teniendo en cuenta que ellos son los encargados de la ejecución contractual de los Convenios mencionados.”* En el correo citado, la UG-FFIE señaló lo siguiente: *“De acuerdo a lo que me informa el área jurídica de la UG FFIE, la ETC Cundinamarca y/o los municipios deben informar a la Contraloría General de la República que con respecto al documento que contiene los requerimientos, la UG-FFIE va a responder el documento completo aportando los soportes requeridos, por esta razón ustedes como ETC incluida en las observaciones del documento de observaciones, informar a la CGR para evidenciar respuesta y no represente omisión a la respuesta de parte de la ETC y/o los municipios.”*

ET (Municipio de Sylvania): Mediante correo electrónico del 08-06-2020, esta ET entregó respuesta a esta observación. En ésta contestó lo siguiente: *“Que una vez revisados los archivos que reposan en la Administración Municipal, no se encontró antecedentes, documentos, contratos, actas, informes o compromisos realizados, del contrato 1380-41-2016 celebrado por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa – FFIE.”* y *“Si bien la Administración de Sylvania es un actor en el presente desarrollo de las obras, no hace parte de la interventoría quienes son los encargados de realizar el seguimiento físico, financiero, ambiental y técnico del contrato.”*

Comentario de la CGR

Con base en la respuesta entregada por parte de la UG-FFIE (oficio sin número, del 17-06-2020), de la ETC (correo electrónico del 17-06-2020) y de la ET (correo electrónico del 08-06-2020), la situación detectada por la CGR no se desvirtúa.

En la contestación entregada por la UG-FFIE, se argumenta que en total se realizaron 3 visitas. La primera fue realizada en 2017, por la Constructora Colpatria S.A. y el Consorcio CCI, este último en su calidad de interventoría, de la cual se derivó en la decisión de no ejecutar el proyecto en el predio inicialmente viabilizado por el MEN, dado que tenía afectación ambiental (vía, quebrada y línea eléctrica de media tensión) y el lote no cumplía con la pendiente máxima según la NTC 4595. La segunda fue realizada a principios de 2018 al segundo predio postulado, de nuevo por parte de la Constructora Colpatria S.A. y el Consorcio CCI. De esta visita se produjo un informe con solicitudes de información, las cuales fueron atendidas de manera tardía por parte del municipio de Sylvania, según lo manifestó la UG-FFIE en su respuesta. La tercera, fue realizada por el Consorcio Mota-Engil y el Consorcio Desarrollo Escolar en junio de 2018. De las anteriores visitas, la UG-FFIE explicó

que únicamente fueron pagadas las dos primeras, dado que en esos casos no se suscribió ningún Acuerdo de Obra o acta de servicio de interventoría.

Si bien lo anterior es cierto, también lo es que haber realizado tres grupos de visitas para un mismo proyecto denota debilidad en la planeación y una gestión ineficiente por parte de los administradores de los recursos para infraestructura educativa. La CGR evidencia que al no haber analizado de manera correcta el predio postulado de manera inicial, esto es, desconociendo que se localizaba en un lugar con afectaciones ambientales, generó reprocesos para este proyecto. Así mismo, el no suscribir Acuerdo de Obra o acta de servicio de interventoría con los contratistas de la segunda visita, porque el plazo de ejecución superaba a de los contratos marco, demuestra ineficacia y una débil gestión por parte de los responsables de este proyecto.

Así las cosas, no es de recibo de la CGR que la UG-FFIE justifique estos pagos en: *“...la realización de las visitas hace parte del proceso de viabilidad con el fin de establecer si el proyecto se puede ejecutar o no, razón por la cual hacer de nuevo la visita no puede tenerse como un deterioro (SIC) patrimonial, toda vez que hace parte del curso normal de este tipo de proyectos así como de la verificación necesaria de las condiciones mínimas del predio.”* La CGR evidencia que la responsabilidad de verificar las condiciones mínimas del predio era del MEN, de la ETC y de la ET y el momento de hacerlo era en la etapa de planeación. No obstante, la historia de este proyecto demuestra lo contrario, situación que afectó la ejecución del mismo y en concreto con este hallazgo, derivó en el pago de múltiples visitas sin real justificación. Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por Findeter, según el contrato N° 620-2015.

Hallazgo N° 13 Informe de visita al predio del proyecto LL1494 “I.E. Rincón Santo”, Municipio de Cajicá - Cundinamarca (D, F)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: **“ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

El Código Civil Colombiano, estableció que: **“Artículo 1602.** *<Los contratos son ley para las partes>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

El Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el Decreto 403 de 2020, que estableció: **“Artículo 126.** *Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio,*

detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: “**Artículo 34. Deberes.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)” “**Artículo 53. Sujetos disciplinables.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

El Anexo técnico de Obra de la Invitación abierta N° FFIE-003-2016, estableció que: “**2.2.1 ALCANCE TÉCNICO: (...) ACTIVIDADES A EJECUTAR.** Para el desarrollo de esta Fase y de los componentes 1 y 2 el Contratista deberá ejecutar como mínimo lo siguiente: (...) **Análisis del lugar.** El Contratista y la interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: (...) Como resultado de lo anterior el contratista, deberá presentar a la interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el contratista recomienda la viabilidad o NO del proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.”

El Convenio interadministrativo marco N° 984 del 24-06-2015, definió que: “**CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias

que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única.”

El Convenio interadministrativo específico N° 1195 del 12-08-2016, definió que: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO.** Convenio específico para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento de Cundinamarca que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.”

El Contrato marco de obra, estableció que: **“PRIMERA. OBJETO:** El presente contrato marco tiene por objeto la realización de diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), bajo la modalidad de contratación precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los Términos y Condiciones Contractuales y sus adendas, y en los anexos del presente contrato.” **“SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” **“TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **SETENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$70.000.000.000,00)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de **ÓRDENES DE SERVICIO.**”

El Acta de Servicios N° 180004-OBR, estableció que: **“Objeto.** Realizar los diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA (FFIE), bajo la modalidad de contratación PRECIO GLOBAL FIJO, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los Términos y Condiciones Contractuales y sus adendas, y en los anexos del presente contrato. (Región Llanos, Bogotá y Cundinamarca). Adelantar las actividades correspondientes a la revisión de los estudios, diseños técnicos y presupuestos aportados por la Alcaldía de Cajicá y la construcción de los espacios requeridos para dar inicio al proceso de implementación de la Jornada Única en la institución educativa Rincón Santo.” **“VALOR TOTAL FASE 1 A PRECIO GLOBAL FIJO. \$0”**

Conforme con el numeral 3.1.1 “Actividades a ejecutar”, del Anexo Técnico de Obra de la Invitación Abierta N° FFIE-003-2016: “El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto...” y “Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto.”

El 08-03-2016, el Contratista de obra (Unión Temporal Educar Oriente), realizó visita al predio I.E. Rincón Santo, sede Granjitas, en el Municipio de Cajicá (Cundinamarca), con el objeto de verificar el predio objeto de la intervención, así

como las edificaciones existentes, el programa arquitectónico propuesto y las necesidades objeto de la postulación para el proyecto de Jornada Única Educativa. Las principales conclusiones de este recorrido fueron:

- Predio urbano, tratamiento consolidación, actividad residencial, en terreno plano.
- Vías de acceso pavimentadas y en óptimas condiciones, con andenes conformados.
- El predio cuenta con todos los servicios públicos (excepto gas natural).
- Año de construcción 2006.
- Las áreas se encontraron en buen estado de conservación.
- El predio no cuenta con afectación ambiental o vial.
- Matrícula 362 alumnos (2 jornadas, mañana y tarde).
- 4 aulas a construir. Alcance de la intervención: ampliación y mejoramiento. Espacios complementarios a construir: 1 aula múltiple (comedor y cocina), zona administrativa, baterías sanitarias y rampa.
- El predio contaba, para ese momento, con licencia de construcción (del 23-02-2015).

La CGR evidencia, por los resultados expuestos por el Contratista de Obra, que este predio reunía las características adecuadas para su desarrollo como obra de construcción. Por la anterior labor, al Contratista de Obra le cancelaron lo siguiente:

Cuadro No. 57

Relación de pagos por visita al predio Proyecto LL1494 "I.E. Rincón Santo"
Municipio de Cajicá (Cundinamarca)

Cifras en pesos

Concepto	Factura	Fecha de pago	Fuente	Total pagado
Informe visita al predio	31	30-05-2017	FFIE	981.400
Informe visita al predio	31	30-05-2017	ETC	420.600
Total				1.402.000

Fuente: información aportada por el FFIE. Documento de Excel denominado "1. Relación de pago".

Elaboró: Equipo de Auditoría de la CGR

El FFIE entregó el oficio N° FIE2020ER003170 (FIE2020EE001987) del 06-03-2020, en donde informó la justificación de la cancelación de algunos proyectos. En relación al proyecto LL1494, se indicó lo siguiente: "Se suscribió acta de servicio de obra e interventoría, para revisión de diseños existentes aportados por la ETC sin embargo la ETC no priorizó su ejecución". Así mismo, indicó que el proyecto contaba con viabilidad general.

En el Acta N° 33 de la Junta Administradora (16-08-2017), se señaló que este proyecto no se ejecutaría, dado que el ETC prescindió del proyecto, con base en la imposibilidad en su ejecución y los costos de otros proyectos priorizados que decidieron ser atendidos por la ETC.

La CGR no evidencia válida la decisión de no ejecutar este proyecto, dado que, entre otras cosas, para el momento de la suscripción del Acta de servicio N° 140004-OBR, ya contaba con licencia de construcción. En este entendido, el proyecto tenía un gran avance logrado frente a otros proyectos que deben partir de cero y, sin embargo, fue prescindido por la ETC. Así las cosas, la CGR evidencia detrimento al erario por **\$1.402.000**, en relación al pago por el informe de la visita al predio por parte del Contratista de Obra.

La situación detectada por la CGR fue causada por debilidad en la planeación, gerencia y administración del mismo por parte de la ETC (Departamento de Cundinamarca), así como por una gestión antieconómica por parte de la ETC. De igual forma, se generó por desconocimiento de los documentos, estudios, diseños y licencia de construcción, con las que contaba el proyecto de manera previa. El efecto generado es el pago por un informe de visita al predio de un proyecto que luego fue cancelado por la ETC, sin considerar que el mismo reunía las características adecuadas para su desarrollo. De igual manera, se generó disminución de los recursos disponibles para desarrollar infraestructura educativa. **Hallazgo con incidencia fiscal por \$1.402.000 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

UG-FFIE: por medio del oficio sin número, del 17-06-2020, la UG-FFIE entregó respuesta a esta observación. En esta contestación se manifestó, entre otras cosas, que debido a que el área del predio objeto de intervención no tenía el espacio suficiente para la construcción de un nuevo comedor cocina, la UG-FFIE, mediante comunicación LBC-0036 del 15-07-2016, solicitó a la ETC que remitiera la información correspondiente al comodato para realizar la consulta al MEN de la viabilidad técnica para la intervención. Así mismo, que la decisión de no continuar con el proyecto estuvo plenamente justificada, en la medida que el proyecto no reunía las condiciones para la implementación de la jornada única, ante lo cual la ETC resolvió priorizar sus recursos en la atención de otros proyectos que cumplieran con estas condiciones.

ETC (Departamento de Cundinamarca): mediante correo electrónico del 17-06-2020, la Dirección de Infraestructura de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca, entregó respuesta a esta observación. Manifestó lo siguiente: “Respecto a las siguientes observaciones serán analizadas y plenamente aclaradas por el FFIE, como se manifestó por ellos en correo electrónico que se anexa, teniendo en cuenta que ellos son los encargados de la ejecución contractual de los Convenios mencionados.” En el correo citado, la UG-FFIE señaló lo siguiente: “De acuerdo a lo que me informa el área jurídica de la UG FFIE, la ETC Cundinamarca y/o los municipios deben informar a la Contraloría General de la República que con respecto al documento que contiene los requerimientos, la UG-FFIE va a

responder el documento completo aportando los soportes requeridos, por esta razón ustedes como ETC incluida en las observaciones del documento de observaciones, informar a la CGR para evidenciar respuesta y no represente omisión a la respuesta de parte de la ETC y/o los municipios.”

A la fecha de elaboración de este documento, no se recibió respuesta parte del ET (Municipio de Cajicá).

Comentario de la CGR

Con base en la respuesta entregada por parte de la UG-FFIE (oficio sin número, del 17-06-2020) y ETC (correo electrónico del 17-06-2020), la situación detectada por la CGR no se desvirtúa. A la fecha de elaboración de este documento, no se recibió respuesta a esta observación por parte del ET.

La UG-FFIE manifestó en su contestación que, luego de la revisión documental del predio por parte del Contratista de Obra, se determinó que la ejecución del proyecto en su fase de construcción no tenía viabilidad, razón por la cual no se adelantó ninguna gestión adicional para ejecución del proyecto, precisado así, que el proyecto no fue “cancelado”, ni terminado anticipadamente, en la medida que no se suscribió un Acta de Servicio para la construcción del mismo. Frente a este argumento, la CGR evidencia que efectivamente el proyecto si fue cancelado, en el entendido que el mismo no se realizó. De igual manera, este Ente de Control avizora que este proyecto tuvo una falla completa en su viabilización. Si uno de los aspectos a revisar era el jurídico, por lo expuesto en la respuesta, se evidencia que no se hizo de manera juiciosa y completa. La CGR no encuentra válido que un proyecto haya sido viabilizado, cuando un área del predio a intervenir es propiedad de la Junta de Acción Comunal. Situaciones como las evidenciadas para este proyecto, evidencian falencias en la planeación de los proyectos de infraestructura educativa por parte del MEN.

Sumando a lo anterior, no es de recibo de la CGR que la UG-FFIE arguya lo siguiente: *“...no puede predicarse un detrimento patrimonial por el pago de una visita, por el sólo hecho que se hubiera adoptado la decisión de su no ejecución, cuando en realidad, la referida visita técnica era requerida para efectos de determinar si el proyecto postulado cumplía con todos los requisitos técnicos y jurídicos.”* La CGR evidencia que la responsabilidad de verificar las condiciones mínimas del predio era del MEN, de la ETC y de la ET y el momento de hacerlo era en la etapa de planeación. No obstante, la historia de este proyecto demuestra lo contrario, situación que afectó la ejecución del mismo y en concreto con este hallazgo, derivó en el pago de visitas innecesarias. La CGR no comprende por qué la UG-FFIE o Findeter, no realizaron esas visitas al momento de viabilizar los predios. Así las cosas, la etapa de planeación surtida por la UG fue débil e incompleta, ocasionando que se le trasladaran riesgos innecesarios a la ejecución

de los proyectos. Según el oficio N° 2020ER107455 (2020EE13970) del 22-05-2020, este predio fue viabilizado por la UG-FFIE.

Hallazgo N° 14. Proyecto “I.E.D. Manuel Murillo Toro, Sede Urbana”, LL2337 Municipio Útica (D, F)

Constitución Política de Colombia: “**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Código Civil Colombiano: “**Artículo 1602.** Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”

Ley 489 de 1998. Normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional (...) “**Artículo 3: Principios de la función administrativa.** La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

Ley 610 de 2000. Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. **Artículo 6, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. “Daño Patrimonial al Estado”²⁹.**

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. **Artículos 34³⁰ y 53³¹. Deberes del servidor público y sujetos disciplinables.**

²⁹**Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:** “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

³⁰ **Deberes.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)”

³¹**Sujetos disciplinables.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a

Procuraduría General de la Nación. Aplicación del principio de Planeación: *“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).*”

Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: *“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes (...)*”

Convenio Interadministrativo Marco N° 984 del 24-06-2015: **“CONSIDERACIONES:** *“La principal barrera para implementar la estrategia de jornada única en la totalidad de establecimientos educativos oficiales del país es el déficit actual de aulas escolares, que se calcula en 51.134 y que limita que todos los niños y niñas del país tengan la oportunidad de estudiar en una jornada única escolar. El Gobierno nacional, a través de EL MINISTERIO, ha diseñado el Plan Nacional de Infraestructura Educativa - PNIE para romper dicha barrera y permitir la implementación de la jornada única a 2025 en zonas urbanas y 2030 en zona rural. Entre 2015 y 2018 se espera que a través del PNIE se reduzca este déficit en 60%. Además de la reducción en el déficit de aulas, el PNIE se propone generar estándares para la construcción de los colegios de jornada única. Se busca que la inversión en infraestructura educativa tenga el mayor impacto, sea pertinente y eficiente. Para el efecto, la administración del PNIE se realizará a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Pre-escolar, Básica y Media - FFIE, el cual busca: (i) consolidar y orientar los recursos de distintas fuentes destinados a la infraestructura educativa; (ii) administrar los dineros de forma eficiente y (iii) priorizar y seleccionar los proyectos ubicados en las zonas de mayor impacto y con mayores ventajas para su ejecución, entre otras. Hoy se tiene estimado que el costo de esta política para cumplir las metas de construcción de aulas y demás infraestructura necesaria a 2018 asciende a 4 billones de pesos. En este contexto, el Plan Nacional de Infraestructura Educativa tiene como objetivos: i) Lograr condiciones adecuadas en la infraestructura existente en las zonas urbanas y rurales del país; ii) Optimizar la infraestructura existente; iii) Generar la infraestructura necesaria para la implementación de la Jornada Única en diez (10) años; iv) Construir en cuatro (4) años el sesenta por ciento (60%) de las aulas requeridas para cubrir el déficit hoy existente; y) Adelantar las obras de infraestructura educativa que sean priorizadas por el FFIE a través de esquemas que faciliten la inversión de recursos de los que se nutre este Fondo. vi) Vincular a los mejores agentes del sector de la construcción a los procesos de contratación y ejecución de los proyectos; vii) Optimizar los recursos financieros de diversas fuentes para la construcción de proyectos educativos. Conforme a estos objetivos se deben establecer las necesidades específicas del país, partiendo del análisis que respecto de estas tiene cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción*”

quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.

de espacios educativos tanto a nivel urbano como rural y la definición de los mecanismos de financiamiento para su atención, contratación y ejecución. **CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional De Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única”. **“CLÁUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL. (...)** Compromisos específicos del ETC: (...) 2. Aportar los predios postulados dentro de las Convocatorias adelantadas por EL MINISTERIO, adjuntando para el efecto la carta de compromiso que señale: (i) que éste (os) no será (n) destinado (s) para otro proyecto y (ii) que cumple (n) con el uso del suelo aprobado en los POT o EOT, según corresponda. Lo anterior, no implicará cambio de titularidad sobre los mismos. 6. Posibilitar la ejecución del proyecto en el (los) predio (s) postulado (s) del cual sea titular la ETC, o en aquel (llos) que luego de efectuadas las verificaciones del caso se advierta que su propiedad recae en la nación, el departamento, el distrito o municipio, establecimientos educativos oficiales o Comunidades Negras e Indígenas o de cualquier otra entidad pública, y que se encuentra identificado e individualizado en la viabilización efectuada por las instancias competentes. Estos predios se encuentran detallados en el Anexo Técnico que hace parte del presente Convenio”. 10) Garantizar la conexión de servicios públicos, obras de urbanismo, acometidas, redes públicas, accesos, pozos, canales, la operación, mantenimiento y las que se requieran afines para el logro del objeto del presente convenio. 11) Ejecutar las obras correspondientes a vías de acceso con las respectivas obras de urbanismo tales como: calzadas, andenes, redes de servicios públicos, drenajes, cerramientos, arborización o paisajismo de manera que entren en funcionamiento con el inicio de operación de las obras de infraestructura educativa que se desarrollen en virtud del presente convenio, en el evento en que los predios destinados para la ejecución de los proyectos no cuenten con vías de acceso, a través de las Alcaldías de las instituciones educativas que serán atendidas.”

Convenio Interadministrativo Específico 1195 del 12-08-2016: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO. (...)** para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento de Cundinamarca que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”. **“CLÁUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL. 2.** Disponer de los predios que fueron postulados y viabilizados de los proyectos de infraestructura identificados en el anexo No. 1, "PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO". 3 Garantizar que el predio viabilizado, en el cual se llevarán a cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantenga libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo del proyecto. 6. Poner a disposición del FFIE, del PATRIMONIO AUTONOMO, contratista de obra y del interventor que resulten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No.1 "PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS".

Resolución 10281 de 2016. Establece las reglas de financiación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del proyecto Plan Nacional de Infraestructura Educativa: **“Artículo 23:** Cuando las entidades territoriales postulen predios, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la presente resolución, se entenderá que asumen las siguientes responsabilidades, en caso de que se prioricen sus respectivas obras de infraestructura educativa: 1. Financiar los gastos y pagos de impuestos, expensas y trámites para la consecución y aprobación de las licencias, permisos o autorizaciones que se requieran ante cualquier autoridad para la ejecución de las obras de infraestructura educativa. 2. Recibir las obras y encargarse del respectivo mantenimiento de la infraestructura educativa. 3. Realizar los estudios de vulnerabilidad

y las demoliciones que requieran las obras de infraestructura educativa. 4. Garantizar la disponibilidad y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y las vías de acceso en las instituciones educativas objeto de las obras de infraestructura (...)"

Anexo Técnico para la suscripción de los Contratos Marco de Obra. Abril de 2016: **"Numeral 3.1. FASE 1: PRECONSTRUCCION, ESTUDIOS TÉCNICOS Y DISEÑOS. ALCANCE TÉCNICO, 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR. Literal b) Análisis del lugar.** El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: Aspectos legales: • Verificación del predio: El Contratista verificara que el predio a intervenir es el mismo al cual el MEN y el FFIE dieron viabilidad jurídica y técnica, así mismo verificara la dirección y/o la localización mediante coordenadas geográficas. • Uso del suelo o Demarcación urbana: Contiene las normas urbanísticas, uso del suelo, afectaciones viales, ambientales o de uso que afecten el lote en el cual se desarrollará el Proyecto, verificar que de acuerdo con la certificación expedida por el ET o la ETC el predio no se encuentra en zona de riesgo de acuerdo con el EOT o el POT según aplique. • Normatividad ambiental: Contiene todas las normas o permisos que puedan afectar el desarrollo del Proyecto, tales como manejo de escombros, contaminación de ruido, emisiones, áreas de conservación o protección, permisos de tala, de remoción de la capa vegetal etc". **Literal c) Estudios técnicos.** • "Estudio hidrosanitario. El Contratista, deberá tramitar la disponibilidad de servicio de agua potable, alcantarillado y manejo de aguas lluvias ante la empresa prestadora del servicio, con base en las disponibilidades, desarrollar el diseño, aplicando la NTC 1500 código Colombiano de Fontanería (...)". **Literal k) Licencias y permisos aplicables** • Licencia de construcción: Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto. Dentro del proceso de expedición de las licencias y permisos respectivos, el Contratista tendrá la obligación de sacar las copias adicionales que se requieran del Proyecto y deberá atender y solucionar la totalidad de las observaciones que presente cada curaduría u oficina de planeación, según sea el caso, dentro de los plazos establecidos para tal fin por la normatividad vigente, así mismo como las observaciones de otras Entidades (Corporaciones Ambientales, Empresas de Servicios Públicos, etc.). Si estas observaciones implican ajustes, el Contratista tiene la obligación de realizar las actualizaciones correspondientes a la curaduría u oficina de planeación o a las Entidades correspondientes. El Contratista deberá entregar a la Interventoría y al PA FFIE copia de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, antes del inicio de estas."

Contrato Marco de Obra N° 1380-36-2016 del 08-07-2016. Grupo 6: **"CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** (...) elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato". **"CLÁUSULA SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018." (Subrayado fuera de texto). **"CLÁUSULA TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$375.000.000.000)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra (...)"

Acuerdo de Obra N° 405038 del 28-03-2018: “**CLÁUSULA PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para reconstrucción de la Institución Educativa IE Departamental Manuel Murillo Toro, Sede Principal, ubicada en la dirección Predio la Esperanza en el municipio de Útica, Departamento de Cundinamarca de la República de Colombia, la cual se encuentra dentro del Grupo N° 6 - Bogotá, Cundinamarca y Llanos, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC”. “**CLÁUSULA SEXTA. TÉRMINO DE DURACIÓN.** El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el término de duración de cada una de las mismas:

Fase	Inicial
FASE 1	3.5 meses
FASE 2	12 meses
FASE 3	1.5 meses

(..)”

“**CLÁUSULA SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA.** (...) el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de SEIS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$6.438.459.800) (en adelante el “**Precio**”) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto).

El 8 y 15 de julio de 2016, el Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero del PA-FFIE suscribieron el contrato marco de obra 1380-36-2016, con la Constructora Colpatria S.A. Grupo 6 y el contrato marco de interventoría 1380-52-2016 con el Consorcio CCI. Grupo 6, respectivamente. El 28-03-2018 suscribió el Acuerdo de Obra 405038, para realizar las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva en la IE Departamental Manuel Murillo Toro, Sede Principal. LL2337. Valor inicial \$6.438.459.800 y final \$6.444.313.310.

En la misma fecha suscribió el Acta de Servicio de Interventoría 405038 para realizar labores de interventoría sobre las fases e Institución antes señaladas. Valor inicial \$309.265.894 y final \$310.143.921.

La viabilidad técnica y jurídica de este proyecto la concedió la Unidad de Gestión del FFIE.

El desarrollo de este proyecto mostró deficiencias de planeación, seguimiento e incumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, por parte de los diferentes actores que participaron en la cofinanciación y operación para la puesta en marcha del mismo, toda vez que se evidenció que el predio viabilizado y/o priorizado por el MEN, PA-FFIE, ETC y ET no reunía las

condiciones para adelantar el proyectos de infraestructura educativa, y sin embargo, inició, mostrando atrasos en su ejecución, con avance mínimo, sin lograr subsanar la meta del PNIE, que buscó la reducción en el déficit de aulas para la implementación de la jornada única escolar.

Lo anterior se fundamenta en los siguientes hechos:

- El 9-04-2018, 21 meses después de estar suscrito el contrato marco de obra con la Constructora Colpatria. Grupo 6, se inició la Fase 1 (estudios y diseños) de este proyecto.
- El 19-04-2018, 9 días luego de iniciar la fase 1, se realizó la suspensión N° 1 por 30 días, argumentando que “(...) 2) Mediante comunicado N° IE ENV6-1696 radicado el día 17 de abril de 2018, el Contratista de Obra solicitó al Consorcio CCI (el “Interventor”) la suspensión de la Fase 1 por un término de treinta (30) días calendario, por cuanto para poder continuar con su ejecución es necesario que se suministre la siguiente información por parte de la ET: i) licencia y planos de urbanismo aprobados, incluida la modificación del traslado de la manzana de vivienda y la zona recreativa del proyecto. ii) linderos, mojones, polígono, y área del predio destinado para la IE, iii) normativa aplicable al predio. iv) escritura pública, folio de matrícula inmobiliaria, nomenclatura independiente del predio destinado para la IE v) diseños de acueducto y alcantarillado aprobados por la entidad competente para la urbanización con el fin de establecer posibles puntos de conexión, diámetros y niveles de implantación”. Esta suspensión se prorrogó 9 veces, toda vez que no se superaban los motivos que dieron lugar a la misma.
- El 22-01-2019, reinicia la Fase 1 hasta el 23-04-2019³².
- El 24-04-2019, se suscribió la suspensión 2, en razón a que “(...) 5) Mediante los comunicados N° IE ENVG-3477 del 1 de abril de 2019 y IE-ENV6-3553 del 9 de abril de 2019, la Constructora Colpatria (el Contratista de obra) remitió al Consorcio CCI (el “Interventor”) solicitud de prórroga de 30 días calendario para la finalización de la Fase 1 basados en ... i) adelantar ajustes desde el punto de vista técnicos a los productos de arquitectura, estructura, hidrosanitario y eléctrico para la inclusión de los equipos de aires acondicionados y el ii) Diseño de cerramiento perimetral de la Institución Educativa”. 6) Mediante comunicado N° ICOL-CUN-G6 del 12 de abril de 2019, el Consorcio CCI (el “Interventor”) remitió a la Unidad de Gestión del FFIE “UG FFFIE”, el presupuesto que debía ser adicionado para la ejecución de las actividades complementarias, como lo son: i) diseño eléctrico para equipos del aire acondicionado y diseño cerramiento perimetral en la Institución Educativa (...).7) Que mediante comunicado IE-ENV6-3590 del 15 de abril de 2019, el Contratista de Obra solicitó la suspensión 2 del Acuerdo de Obra... a la fecha la ETC no había remitido la autorización para adelantar los diseños de obras complementarias, la cual resulta necesario para continuar con las actividades propia de la Fase 1. Estudios y Diseños”.
- El 8-05-2019, se reinicia ejecución de Fase 1. Programada hasta el 10-06-2019.

³² El reinicio estaba previsto hasta el 27-04- 2019.

- La fase 1 estaba programada para ejecutarse inicialmente en 3.5 meses, luego se prorrogó 1 mes más (Total 4.5 meses), pero, finalmente se desarrolló en un período de 14 meses. (Aumento de tiempo del 211% frente a lo programado).
- A 31-12-2019, el proyecto se encuentra así:
 - La Fase 1 terminó 10-06-2019.
 - El Acuerdo de Obra no se encuentra suspendido³³, a pesar que desde junio de 2019 no se adelanta obra, ya que la Fase 2 no ha iniciado por falta de la licencia de construcción.
 - El Acta de Servicio terminó de manera anticipada el 29-07-2019, de conformidad con la aprobación realizada en sesión 240 del Comité Fiduciario, la cual se suspendió por el vencimiento del contrato marco de interventoría.

Por lo expuesto, se evidenció que el MEN, FFIE, ETC y ET incumplieron los principios de planeación, eficiencia, eficacia y falta de seguimiento, ya que permitieron realizar estudios técnicos y diseños en un predio que no cumplía con los requisitos de viabilidad para garantizar la continuidad de la obra. Se presentaron retrasos injustificados: Transcurrieron 14 meses para adelantar la Fase 1 (Estudios y diseños) y lleva más de 11 meses como obra inconclusa.

En conclusión, el proyecto de la IED Manuel Murillo Toro, Sede Urbana, al que le apropiaron \$6.444.313.310 para realizar 21 aulas nuevas y 6 especializadas, beneficiando a 780 estudiantes, 2 años después de iniciarse³⁴, aún no está listo, sin avance de obra y sin certeza de continuidad, afectando el fin para el cual se comprometieron los recursos de la Nación y de la ETC Departamento de Cundinamarca, razón por la cual se constituye un detrimento patrimonial en cuantía de \$192.561.287, valor pagado por concepto de estudios y diseños y costo variable de interventoría.

La situación detectada por la CGR fue causada por debilidades de planeación, seguimiento e incumplimiento de los principios que rigen la función administrativa y de lo pactado en los convenios Interadministrativos, anexo Técnico de los contratos Marco de Obra y Resolución 10281 de 2016, entre otros, generado pérdida de recursos, por obras inconclusas y con avance mínimo, afectando la oportunidad en la culminación de las obras para la prestación del servicio a la comunidad beneficiaria del proyecto.

Hallazgo con alcance fiscal por \$192.561.287 y presunta incidencia disciplinaria.

³³ La última actuación del acuerdo de voluntades es el acta de reinicio del 8 de mayo de 2019.

³⁴ A mayo 30 de 2020.

Respuesta del Auditado

FFIE, MEN y ETC Cundinamarca: Mediante oficio FIE2020EE005662 del 17-06-2020, el Director Jurídico del FFIE indicó que da respuesta a las observaciones comunicadas al MEN, FFIE, Gobernación de Cundinamarca y Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, D.C.³⁵.

En igual sentido, se pronunció el MEN, donde, a través del oficio 2020EE120665 del 17-06-2020, indicó que con oficio radicado FIE2020EE005662, el FFIE dio respuesta a las observaciones comunicadas a dicho Ministerio.

En la respuesta, el FFIE realiza una descripción del desarrollo del Proyecto, así:

Inició 21 meses después de estar suscrito el contrato marco de obra: Indica que:

- 29-09-2016: Visita técnica del predio. *“(…) El contratista de obra Constructora Colpatria S.A. y la interventoría Consorcio CCI presentó aspectos condicionantes de carácter técnico que impedían su ejecución, (...): (i) no se cuenta con la matrícula académica oficial del SIMAT, por lo tanto no se puede validar la cabida arquitectónica del programa académico del proyecto, (ii) el predio no cuenta con la disponibilidad de servicios públicos, de acuerdo con lo informado por la secretaria de planeación del municipio garantizarían la ejecución de los servicios públicos hasta el punto cero. (iii) en el predio se estaban realizando trabajos de adecuación por parte de la ETC y ET a través de FONDECUN, por lo que se requirió a la ETC la entrega de la información adelantada sobre el predio postulado (iii) Otras condiciones de carácter técnico evidenciadas en el momento de la visita. Debido a las consideraciones anteriores se concluyó entre las partes la NO viabilidad del proyecto en el predio postulado, hasta que la ETC y ET remitieran la información correspondiente”.*
- 08-07-2017: La ETC DE Cundinamarca y municipio de Útica entregaron a la UG FIIE información administrativa, legal y demás soportes para la revisión jurídica del predio. Lo anterior, para obtener la viabilidad de la intervención en e Nuevo predio postulado.
- 19-02-2018: Se presentó Proyecto ante el Comité Fiduciario para su aprobación.

Suspensión 1, 9 días luego de iniciar la Fase 1: Explican que: *“(…) En comité de seguimiento del proyecto del 18 de abril de 2018 con la asistencia del representante de la ETC, FFIE, e interventoría, el contratista de obra manifestó que la información entregada tenía observaciones pendientes por resolver, lo que impidió la normal ejecución de los estudios y diseños técnicos Fase 1 (...)*”. El 14 y 18 de enero de 2019, la Secretaria de Educación de Cundinamarca remite la información faltante, razón por la cual, el reinició de la Fase 1, se efectuó el 22-01-2019.

Suspensión 2: 24-04-2019: *“(…) debido que a la fecha no se contaba con la autorización de los recursos por parte de la ETC-Cundinamarca para adelantar obras complementarias en cuanto a diseños eléctricos para equipos de aire acondicionado y diseño de cerramiento y la fecha de*

35 Oficios 2020EE0056902, 2020EE0056884, 2020EE0057272 y 2020EE0056928, respectivamente.

terminación de la Fase 1 estaba para el 27 de abril de 2019, además de surtir los trámites administrativos ante la UG FFIE". 08-05- 2019: Reinicio 2, con fecha de terminación de la Fase 1, el 10-07-2019.

Respecto a que la fase 1 se ejecutó en 14 meses (Aumento de tiempo del 211% frente a lo programado), responden que obedeció a circunstancias ajenas a la UG-FFIE, puesto que la ETC tardó en la entrega de la documentación técnica necesaria para continuar el normal desarrollo de la Fase 1, productos que fueron entregados el 10-06-2019.

En cuanto a que el predio no se encuentra suspendido, a pesar que, desde junio de 2019, no se adelanta obra, indican que: "(...) el día 9 de julio de 2019, el contratista de obra mediante el comunicado IEENV6-4045 adelantó la radicación de solicitud de licencia de construcción del proyecto ante la Secretaria de Planeación del Municipio de Utica. El proyecto actualmente se encuentra en trámite de licencia".

Adicionalmente, aclaran que los retrasos presentados durante la ejecución de la Fase 1 se derivan a la demora que tuvo la ETC en entregar la documentación técnica correspondiente; además indican que el municipio de Utica se encuentra pendiente de la expedición de licencia de construcción del proyecto, teniendo en cuenta que el predio postulado para la construcción de la I.E. Manuel Murillo Toro está ubicado en suelo de expansión urbano³⁶.

Por último, señalan que el valor de estudios, diseños y el valor variable de la interventoría, no se configura en detrimento patrimonial, toda vez que conforman un producto, el cual a la fecha se encuentra por ejecutar, una vez se den las condiciones para la construcción de la IE Manuel Murillo Toro.

Mediante oficio 2020564708 del 15-07-2020, el Director Operativo de la Gobernación de Cundinamarca, dio **alcance a la respuesta de la citada observación**, donde indican las gestiones por ellos adelantadas por la Secretaria de Educación de Cundinamarca, desde 2011 a 2019, para la ejecución de este proyecto.

Por su parte, el municipio de Útica no dio respuesta a la CGR.

36 "(...) por lo tanto el Municipio se encuentra actualmente adelantando el proceso de revisión y aprobación del plan parcial ante la Corporación Autoridad Regional de Cundinamarca CAR revisión y aprobación por una entidad ajena a la ETC. Una vez se tenga el acta de concertación del plan parcial por parte de la CAR, el Municipio tendrá las facultades administrativas y jurídicas para la debida expedición de la licencia de construcción del proyecto, por cuanto no puede ser responsabilidad de la UG-FFIE, los tiempos tomados por otras entidades para expedir documentación inherente a la ejecución del proyecto tal y como es la expedición de la licencia de construcción, gestión que para todos los casos se encuentra a cargo de la ETC conforme a las condiciones contractuales y a las obligaciones establecidas en el Convenio Interadministrativo No 1195 de 2016".

Comentario de la CGR

El FFIE centra su respuesta en indicar las razones por las cuales el Proyecto presentó atrasos en su ejecución, argumentos que no son de recibo de la CGR, toda vez que estos aspectos eran requisitos para viabilizar y priorizar el Proyecto, y por ende, debieron surtirse antes de iniciar el Acuerdo de Obra, tales como las situaciones que generaron la suspensión 1: Carencia de: i) planos de urbanismo, ii) linderos, mojones, polígono iv) escritura pública, v) diseños de acueducto y alcantarillado, con el fin de establecer puntos de conexión. Aunado a lo anterior, a junio de 2020, no se ha expedido la licencia de construcción, por falta de aprobación del plan parcial por parte de la Corporación Regional de Cundinamarca CAR.

Al respecto, se recuerda lo señalado en la Guía para la Postulación de predios del MEN, que señala como requisitos para la elegibilidad de predios lo siguiente³⁷: 2. Requisitos jurídicos: “a. Certificado de libertad y tradición del predio con tiempo de expedición no mayor a un (1) mes antes de la fecha de radicación de la postulación, el cual deberá evidenciar que la Nación, Gobernación, Distritos, Municipios, Comunidades negras e indígenas o Establecimientos Educativos ostenta la propiedad del predio (...)” b. Copia de las escrituras públicas donde se pueda verificar la tradición del (de los) predio(s) en los últimos diez (10) años. 3. Requisitos técnicos: a. Plano cartográfico del (de los) predio(s) que contenga los linderos de acuerdo con la escritura pública, b. Certificado de Dirección del Predio emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o emitido por la Secretaría de Planeación Municipal o Distrital, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente o Planes Parciales, éste último en los casos donde aplique, e. Certificación de la entidad competente en la que conste que el (los) predio(s) cuentan con disponibilidad inmediata total y continua de servicios públicos, sistema de recolección y disposición de aguas servidas, ya sea a la red de alcantarillado o a un sistema alternativo como pozo séptico ... Igualmente para conexión de la energía eléctrica, h. Certificación del (la) Alcalde(sa) Municipal o Distrital en la que conste que el (los) predio(s) presentados por la ETC están destinados para uso exclusivo de la construcción de (los) colegio(s) de la Jornada Única del Plan de Infraestructura Educativa 2015 – 2018 y no se encuentran inscritos o hacen parte de algún proceso de selección diferente al objeto de la presente convocatoria.

El alcance a la respuesta dada por la Gobernación de Cundinamarca, no desvirtúa lo señalado por la CGR, toda vez, que realizan un recuento de los hechos del proyecto desde 2011 a 2019, pero no objetan ninguna situación particular.

Con fundamento en lo anterior, se ratifica que las deficiencias en la viabilización y ejecución del proyecto, mostraron incumplimiento de los principios de planeación, eficiencia y eficacia, ya que la obra de este proyecto no ha iniciado: Quedó en estudios y diseños, sin garantía de continuidad, incumpliendo la meta del PNIE, que buscaba dotar de establecimientos educativos para facilitar la implementación de la jornada única, razón por la cual, permanece el hallazgo con alcance fiscal por

37 Para ser financiados con recursos provenientes de la ley 21 de 1982, los predios presentados por las entidades territoriales deberán cumplir con requisitos de elegibilidad.

\$192.561.287 y presunto alcance disciplinario, toda vez que los hechos presentados, afectaron la prestación del servicio público de la educación.

Hallazgo N° 15 Valor construcción proyecto "I.E.D. Normal Superior" LL4-0342 - Municipio Villa de San Diego de Ubaté (D, F)

Constitución Política de Colombia: **“Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

Código Civil Colombiano: **“Artículo 1602.** *Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*”

Ley 610 de 2000. Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 6, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16-03-2020. **“Daño Patrimonial al Estado”**³⁸

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. Artículos 34³⁹ y 53⁴⁰. Deberes del servidor público y sujetos disciplinables.

Convenio Interadministrativo Marco N° 984 del 24-06-2015: **“CONSIDERACIONES:** *“La principal barrera para implementar la estrategia de jornada única en la totalidad de establecimientos*

³⁸ **Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000**, el cual quedará así: *“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”*

³⁹ **“Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)*”

⁴⁰ **“Sujetos disciplinables.** *<Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.*

educativos oficiales del país es el déficit actual de aulas escolares, que se calcula en 51.134 y que limita que todos los niños y niñas del país tengan la oportunidad de estudiar en una jornada única escolar. El Gobierno nacional, a través de EL MINISTERIO, ha diseñado el Plan Nacional de Infraestructura Educativa - PNIE para romper dicha barrera y permitir la implementación de la jornada única a 2025 en zonas urbanas y 2030 en zona rural. Entre 2015 y 2018 se espera que a través del PNIE se reduzca este déficit en 60%. Además de la reducción en el déficit de aulas, el PNIE se propone generar estándares para la construcción de los colegios de jornada única. Se busca que la inversión en infraestructura educativa tenga el mayor impacto, sea pertinente y eficiente. Para el efecto, la administración del PNIE se realizará a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Pre-escolar, Básica y Media - FFIE, el cual busca: (i) consolidar y orientar los recursos de distintas fuentes destinados a la infraestructura educativa; (ii) administrar los dineros de forma eficiente y (iii) priorizar y seleccionar los proyectos ubicados en las zonas de mayor impacto y con mayores ventajas para su ejecución, entre otras. Hoy se tiene estimado que el costo de esta política para cumplir las metas de construcción de aulas y demás infraestructura necesaria a 2018 asciende a 4 billones de pesos. En este contexto, el Plan Nacional de Infraestructura Educativa tiene como objetivos: i) Lograr condiciones adecuadas en la infraestructura existente en las zonas urbanas y rurales del país; ii) Optimizar la infraestructura existente; iii) Generar la infraestructura necesaria para la implementación de la Jornada Única en diez (10) años; iv) Construir en cuatro (4) años el sesenta por ciento (60%) de las aulas requeridas para cubrir el déficit hoy existente; y) Adelantar las obras de infraestructura educativa que sean priorizadas por el FFIE a través de esquemas que faciliten la inversión de recursos de los que se nutre este Fondo. vi) Vincular a los mejores agentes del sector de la construcción a los procesos de contratación y ejecución de los proyectos; vii) Optimizar los recursos financieros de diversas fuentes para la construcción de proyectos educativos. Conforme a estos objetivos se deben establecer las necesidades específicas del país, partiendo del análisis que respecto de estas tiene cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción de espacios educativos tanto a nivel urbano como rural y la definición de los mecanismos de financiamiento para su atención, contratación y ejecución. **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional De Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única”.** **“CLÁUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL. (...)** Compromisos específicos del ETC: (...) 2. Aportar los predios postulados dentro de las Convocatorias adelantadas por EL MINISTERIO, adjuntando para el efecto la carta de compromiso que señale: (i) que éste (os) no será (n) destinado (s) para otro proyecto y (ii) que cumple (n) con el uso del suelo aprobado en los POT o EOT, según corresponda. Lo anterior, no implicará cambio de titularidad sobre los mismos. 6. Posibilitar la ejecución del proyecto en el (los) predio (s) postulado (s) del cual sea titular la ETC, o en aquel (llos) que luego de efectuadas las verificaciones del caso se advierta que su propiedad recae en la nación, el departamento, el distrito o municipio, establecimientos educativos oficiales o Comunidades Negras e Indígenas o de cualquier otra entidad pública, y que se encuentra identificado e individualizado en la viabilización efectuada por las instancias competentes. Estos predios se encuentran detallados en el Anexo Técnico que hace parte del presente Convenio”.

Convenio Interadministrativo Específico 1195 de 12-08-2016: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO. (...)** para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento de Cundinamarca que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”. **“CLÁUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL. 6. Poner a disposición del FFIE, del PATRIMONIO AUTÓNOMO, contratista de obra y del interventor que resulten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos**

contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No.1 "PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS". **Parágrafo:** El anexo No. 1 que hace parte integral del presente convenio, podrá ser adicionado, modificado o aclarado con posterioridad, previa aprobación del Comité Técnico y Fiduciario del FFIE, sin que haya lugar a modificación del convenio específico, por lo que se anexará en tal caso las Actas de reunión de dichos Comités, donde se autoriza el ajuste al respectivo anexo."

Anexo Técnico para la suscripción de los Contratos Marco de Obra. Abril de 2016:
"6.6. Valor Fase 2 Construcción. Para el cálculo de los valores de la fase 2 (construcción) a realizar, el PA FFIE ha determinado un precio unitario por M2 construido por ETC de acuerdo con los precios históricos que el MEN ha ejecutado en diversos y diferentes Proyectos de infraestructuras educativas en el territorio nacional, Tales como: Megacolegios, Proyectos de Ley 21, Atención infraestructuras afectadas por Ola invernal, Fondo de adaptación, Etc. A continuación se presentan los valores por M2 rural y urbano por región para aula y para espacios complementarios, y por ETC que componen dichos Grupos. Los cuales incluyen todos los Costos Directos (CD), gastos, y Costos Indirectos (Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como: tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, muros de contención que hagan parte del área construida, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse las explanaciones y limpieza de las áreas a intervenir. (...)

Región Bogotá, Llanos, Cundinamarca

GRUPO N° 6

DEPARTAMENTO	ENTIDAD TERRITORIAL	AULA METRO CUADRADO		ESPACIOS COMPLEMENTARIOS	
		RURAL	URBANO	URBANO	RURAL
CUNDINAMARCA	CUNDINAMARCA	\$1.157.140	\$1.157.140	\$2.394.261	\$2.394.261
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

..."

"6.7 Cálculo del valor precio global fijo Fase 2-Construcción. Para calcular el valor del precio global fijo de la Fase 2, el cual será consignado en cada una de las Acuerdos de Obrase seguirá el siguiente procedimiento: i) se calculará el área por M², de acuerdo con la estructuración y el alcance definido en ella por el PA FFIE y a los requerimientos de área contemplados en la NTC 4595. Los lineamientos definidos por el MEN para los Colegios 10, así como los lineamientos técnicos que, por cualquier medio, defina el MEN para la implementación del PNIE para los diferentes ambientes educativos, y el valor que corresponda bien sea a aulas o ambientes complementarios por ETC, el cual será multiplicado por el área de intervención. Esta operación da como resultado el valor a precio global fijo de la IE a intervenir y que será el valor que se consignara en el Acuerdo de Obras. Los valores por M2 se aplicarán así:

Descripción	Ambiente que aplica para valor M ²
Valor M2 Aula	Aulas (Ambientes A NTC 4595) Circulaciones rampas, muros (Ambientes E NTC 4595) Comedor Biblioteca Áreas de circulación interiores internado Sala de estar internado Dormitorios internado
Valor M2 Espacio Complementario	Laboratorio de ciencias, física, química, artes Aula de tecnología, innovación y multimedia, Polivalente Cocina

Descripción	Ambiente que aplica para valor M ²
	Servicios Sanitarios Sala de informática Área Administrativa Habitación acompañante internado Servicios sanitarios internado Lavandería
Zona Recreativa	Se aplica el 10% del valor de aula por M2 (placa polideportiva) 18 x 30 mts

Nota: Los valores por M² contemplan construcciones hasta de 4 pisos tal como lo establece la NTC 4595. En el caso que no se cuente con área para el desarrollo de rampas el Contratista deberá contemplar una solución para asegurar la accesibilidad y evacuación de la infraestructura”. **4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO.** (..) b) Fase 2 y 3. El valor a precio global fijo para estas fases se determina con base en el valor de M2, tanto rural como urbano, aceptado por el Proponente al presentar la Propuesta para cada Grupo de la Invitación Abierta. El valor por M2 se multiplicará por el área contemplada en cada propuesto por el Contratista por M2 rural y urbano el cual se multiplica por el área contemplada en la estructuración. Esta operación arroja el total de la fase 2 y 3 incluyendo costos directos, gastos, e indirectos (administración, imprevistos, utilidades). El cual se consigna en el Acuerdo de Obras. (Subrayado fuera de texto). El valor total del Acuerdo de Obras incluye todos los gastos, costos directos e indirectos (Administración, Imprevistos y Utilidades), derivados de la celebración, ejecución y liquidación de la misma y del Contrato Marco”.

Contrato Marco de Obra N° 1380-36-2016 del 8-07-2016. Grupo 6: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** (...) elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato”. **“CLÁUSULA SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” (Subrayado fuera de texto) **“CLÁUSULA TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR la suma de TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$375.000.000.000)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra (...).”

Acuerdo de Obra N° 405033 del 7-12-2017: **“CLÁUSULA PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de **i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción** para la obra nueva en la IE Departamental Normal Superior, Sede Principal, ubicada en la calle 1E N° 11-76 en el municipio de Ubaté, Departamento de Cundinamarca de la República de Colombia, la cual se encuentra dentro del Grupo N°6 - Bogotá, Cundinamarca y Llanos, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC”. **“CLÁUSULA SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA.** De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de **SEIS MIL OCHOCIENTOS DIECISEIS MILLONES CIENTO CUARENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS ONCE PESOS M/CTE (\$6.816.148.211)** (en adelante el **“Precio”**) por

la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco." (Subrayado fuera de texto).

La CGR realizó el cálculo del valor de la construcción (Fase 2) del Acuerdo de Obra N° 405033, con base en la siguiente información:

- Alcance de la intervención, según la cláusula primera del Acuerdo de Obra N° 405033 OBR del 7-12- 2017.
- El Anexo Técnico de Obra de la Invitación Abierta N° 004-2016, por medio de la cual se celebró el Contrato Marco de Obra N° 1380-36-2016, del cual se derivó el Acuerdo de Obra N° 405033-OBR. En este, se estableció que: **“Numeral 6.7. Cálculo del valor precio global fijo Fase 2 - Construcción:** *Para calcular el valor del precio global fijo de la Fase 2, el cual será consignado en cada una de las Acuerdos de Obrase seguirá el siguiente procedimiento: i) se calculará el área por M2, de acuerdo con la estructuración y el alcance definido en ella por el PA FFIE y a los requerimientos de área contemplados en la NTC 4595. Los lineamientos definidos por el MEN para los Colegios 10, así como los lineamientos técnicos que, por cualquier medio, defina el MEN para la implementación del PNIE para los diferentes ambientes educativos, y el valor que corresponda bien sea a aulas o ambientes complementarios por ETC, el cual será multiplicado por el área de intervención. Esta operación da como resultado el valor a precio global fijo de la IE a intervenir y que será el valor que se consignara en el Acuerdo de Obras.”*
- Según este anexo técnico, el valor por metro cuadrado incluye los costos directos (CD), gastos, y costos indirectos (Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como, los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como: tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, muros de contención que hagan parte del área construida, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse las explanaciones y limpieza de las áreas a intervenir.

De igual forma, indica que los valores por metro cuadrado contemplan construcciones hasta de 4 pisos, tal como lo establece la NTC 4595.

Teniendo como referencia lo anterior, la CGR realizó el cálculo de la Fase 2, con el siguiente resultado.

Cuadro No. 58
Cálculo del valor de la construcción LL4-0342 "I.E.D. Normal Superior"
Municipio de Ubaté (Cundinamarca)
 Cifras en pesos

Acuerdo de Obra N° 405033-OB				NTC 4595			Anexo técnico		
N°	Alcance	Pre construcción	Construcción	Área espacio Tabla A.1 m ²	Observación	Área total	Tipo de espacio	Valor unitario	Valor total
			(1)	(2)		(3) = (1)x(2)		(4)	(5) = (3)x(4)
1	Aulas (prescolar)	7	7	40,00	Se toma nivel jardín	280,00	A	1.157.140	323.999.200
2	Aulas (básica y media)	21	21	52,50	Básica secundaria y media	1.102,50	A	1.157.140	1.275.746.850
3,1	Biblioteca	1	1	66,00	Se toma el área de un salón de computadores	66,00	A	1.157.140	76.371.240
3,2	Bilingüismo	Si	Si	69,00	Laboratorio integrado	69,00	C	2.394.261	165.204.009
4	Laboratorio de ciencias naturales/biología	0	0						
5	Laboratorio de física	0	0						
6	Laboratorio de química	0	0						
7	Laboratorio integrado - con capacidad para 40 estudiantes	0	0	92,00	Tabla 4 NTC 4595	0,00	C	2.394.261	0
8	Aula de tecnología innovación y multimedia	1	1	69,00	Aula de tecnología	69,00	C	2.394.261	165.204.009
9	Aula polivalente (garantizar área de dibujo técnico y/o artístico)	1	1	22,20	Se toma el valor de la Tabla 2 de la NTC 4595	22,20	C	2.394.261	53.152.594
10,1	Comedor - Deberá diseñarse de acuerdo con lo establecido en la NTC 4595 según la matrícula certificada por la ETC en la visita de verificación del alcance	Si	Si	392,00	Aula múltiple (cafetería). Rango de 561 a 1008 estudiantes	392,00	A	1.157.140	453.598.880
10,2	Cocina - Deberá diseñarse de acuerdo con lo establecido en la NTC 4595 según la matrícula certificada por la ETC en la visita de verificación del alcance y al Concepto Técnico generado por el MEN el 13 de junio de 2016	Si	Si	117,60	Cocina, alacenas y áreas de autoservicio. Rango de 561 a 1008 estudiantes	117,60	C	2.394.261	281.565.094
10,3	Depósitos	Si	Si	43,68	Servicios generales. Rango de 561 a 1008 estudiantes. No se indica cantidad de depósitos	43,68	C	2.394.261	104.581.320
10,4	Expresión artística	Si	Si	186,00	Taller de dibujo técnico o artístico. No especifica cantidad. Se coloca 1. Rango de 561 a 1008 estudiantes	186,00	C	2.394.261	445.332.546
11,1	Ambientes para administración	Si	Si	131,04	Dirección administrativa/académica. Rango de 561 a 1008 estudiantes	131,04	C	2.394.261	313.743.961
11,2	Servicios generales	Si	Si	43,68	Servicios generales. Rango de 561 a 1008 estudiantes	43,68	C	2.394.261	104.581.320
11,3	Bienestar estudiantil	Si	Si	43,68	Bienestar estudiantil. Rango de 561 a 1008 estudiantes	43,68	C	2.394.261	104.581.320
11,4	Otros	No	No						
12,1	Baterías sanitarias (personal con discapacidad)	Si	Si	12,00	Servicios sanitarios (área total) población con limitaciones. Rango de 561 a 1008 estudiantes	12,00	C	2.394.261	28.731.132
12,2	Baterías sanitarias (prescolar)	Si	Si	90,00	Servicios sanitarios (área total) preescolares. Rango de 561 a 1008 estudiantes	90,00	C	2.394.261	215.483.490

Acuerdo de Obra N° 405033-OBR				NTC 4595			Anexo técnico		
N°	Alcance	Pre construcción	Construcción	Área espacio Tabla A.1 m ²	Observación	Área total	Tipo de espacio	Valor unitario	Valor total
12,3	Baterías sanitarias (básica y media)	Si	Si	90,00	Servicios sanitarios (área total) escolares. Rango de 561 a 1008 estudiantes	90,00	C	2.394.261	215.483.490
13	Zonas recreativas	Si	Si	1,080,00	Cancha multiuso. Rango de 561 a 1008 estudiantes	1,080,00	A	1.157.140	1.249.711.200
14	Muros, circulación y accesibilidad	Si	Si	994,92	Circulaciones (sin rotación). Rango de 561 a 1008 estudiantes	994,92	A*	115.714	115.126.173
Total									5.692.197.830

Notas: A (espacio tipo A) y C (espacio tipo complementario). (1). Según el Acuerdo de Obra N° 405033-OBR, las zonas recreativas no hacen parte del cálculo del costo total. * Según el Anexo Técnico de Obra, este espacio vale el 10% de un Aula.
Fuente: Acuerdo de Obra N° 405033-OBR y Anexo Técnico de Obra de la Invitación Abierta N° 004-2016.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

El anterior valor corresponde a la vigencia 2016. Dado que el contrato se suscribió en diciembre de 2017, se calculó con base en el ICCV⁴¹ publicado mensualmente por el DANE, considerando el Anexo Técnico de Obra de la Invitación Abierta N° 004-2016. Para el Acuerdo de Obra suscrito en 2017, se utiliza el valor consolidado de ICCV para la vigencia 2016.

$$\text{Valor acuerdo de obra}_{2017} = \text{Valor acuerdo de obra}_{2016}(1 + \text{ICCV}_{2016})$$

Cuadro No. 59

Cálculo del valor de la Construcción a 2019

LL4-0342 "I.E.D. Normal Superior"

Municipio de Villa San Diego de Ubaté (Cundinamarca)

Cifras en pesos

Vigencia	ICCV		Valor
2017	Consolidado vigencia 2016	3,16%	5.872.071.281
2016	No aplica	0,00%	5.692.197.830

Fuente: Publicación mensual del ICCV - DANE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Con base en lo anterior, el valor del Acuerdo de Obra 405033-OBR para el momento de su suscripción, era de \$5.872.071.281, según cálculo de la CGR, sin embargo, la cláusula octava del mismo, señaló para las Fases 2 (Construcción) y 3 (Post-construcción) un valor por \$6.611.455.183⁴², evidenciando una diferencia de **\$739.383.902**, entre lo pactado en este proyecto y lo calculado por la CGR, cifra que se constituye en detrimento patrimonial, toda vez, que corresponde a un incremento injustificado en favor del contratista.

41 Índice de Construcción y Vivienda (ICCV), publicado por el DANE

42 Según los documentos previos de este proyecto, la fase 3 no tiene valor.

Cuadro No. 60

Diferencia valor de la Construcción LL4-0342 "I.E.D. Normal Superior"
Municipio de Villa San Diego de Ubaté (Cundinamarca)

Cifras en pesos

Valor fase 2 y 3	6.611.455.183
Valor total cálculo CGR x ICCV	5.872.071.281
Diferencia	739.383.902

Fuente: Acuerdo de Obra N° 405033-OBR y Anexo Técnico de Obra de la Invitación Abierta N° 004-2016.

Publicación mensual del ICCV - DANE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

La situación establecida por la CGR se causó por incumplimiento de los documentos pre-contractuales y de la Invitación Abierta N° 004-2016, así como una gestión antieconómica por parte del MEN y del PA-FFIE, generando detrimento patrimonial por **\$739.383.902**, resultado de la diferencia entre el valor de la construcción pactado en el Acuerdo de Obra N° 405033-OBR y lo calculado por la CGR, con base en los documentos precontractuales y el alcance de la intervención de cada proyecto. Así mismo, el incremento injustificado en el valor de los proyectos de construcción, generó disminución de los recursos destinados para desarrollar el PNIE, en perjuicio de la estrategia de acceso a la educación, mediante la implementación de la jornada única. **Hallazgo con alcance fiscal por \$739.383.902 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

FFIE y MEN: mediante oficio FIE2020EE005662 del 17-06-2020, el FFIE indicó que da respuesta a las observaciones comunicadas al MEN, FFIE, Gobernación de Cundinamarca y Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, D.C.⁴³.

En igual sentido, se pronunció el MEN, donde a través del oficio 2020EE120665 del 17-06- 2020, indicó que con oficio radicado FIE2020EE005662, el FFIE dio respuesta a las observaciones comunicadas a dicho Ministerio.

En esta contestación se manifestó, entre otras cosas, que aunque la NTC 4595 provee importantes directrices técnicas, presentes en la construcción de infraestructuras realizadas con presupuesto de la nación (todos los contratos que el MEN suscribe para la construcción de Instituciones Educativas), dicha Norma Técnica establece unas condiciones mínima, lo cual no implica que no sean posible en la estructuración de los proyectos, establecer condiciones superiores, dependiente de las necesidades particulares. Así mismo, que el alcance final de cada proyecto sólo se define con la ejecución de la fase 1 Pre Construcción (estudio y diseños) donde se determinan las condiciones reales de los suelos, así como la necesidad de ejecutar obras complementarias. Finalmente, que, si bien se presentó

43 Oficios 2020EE0056902, 2020EE0056884, 2020EE0057272 y 2020EE0056928, respectivamente.

un mayor valor del proyecto al establecido por el equipo auditor, este obedeció a que las condiciones establecidas en la estructuración del proyecto son superiores a las previstas para un colegio de 10 o colegio tipo, razón por la cual el presupuesto necesariamente debía ser superior al determinado en la observación, el cual se limitó a realizar una estimación bajo las condiciones mínimas que están previstas en la norma técnica NTC 4595.

ETC (Departamento de Cundinamarca): mediante correo electrónico del 17-06-2020, la Dirección de Infraestructura de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca, entregó respuesta a esta observación. Manifestó lo siguiente: *“Respecto a las siguientes observaciones serán analizadas y plenamente aclaradas por el FFIE, como se manifestó por ellos en correo electrónico que se anexa, teniendo en cuenta que ellos son los encargados de la ejecución contractual de los Convenios mencionados.”* En el correo citado, la UG-FFIE señaló lo siguiente: *“De acuerdo a lo que me informa el área jurídica de la UG FFIE, la ETC Cundinamarca y/o los municipios deben informar a la Contraloría General de la República que con respecto al documento que contiene los requerimientos, la UG-FFIE va a responder el documento completo aportando los soportes requeridos, por esta razón ustedes como ETC incluida en las observaciones del documento de observaciones, informar a la CGR para evidenciar respuesta y no represente omisión a la respuesta de parte de la ETC y/o los municipios.”*

ET (Municipio de Villa de San Diego de Ubaté): mediante oficio sin número del 12-06-2020, el alcalde Municipal entregó su respuesta, en donde menciona el objeto y obligaciones de los siguientes acuerdos de voluntades:

- Convenio Interadministrativo de Cooperación No. SE-CDCVI-308-2017
- Convenio Interadministrativo N° 984 de 2015.
- Convenio Interadministrativo N° 1195 de 2016.

Así mismo, indicó que *“Que como resultado de las convocatorias se cuenta actualmente con la viabilidad técnica y jurídica del proyecto de la institución educativa departamental normal superior del departamento de cundinamarca, la cual se encontró viabilizada técnica y jurídicamente por el Ministerio de Educación Nacional se haya ubicada en el territorio del ente territorial Municipio de Ubaté.”* y *“(…)De acuerdo a lo anterior y conforme a lo consignado en el Convenio Interadministrativo suscrito entre el Municipio de Ubaté y la Secretaría de Educación Departamental dichos recursos fueron girados por las partes por separado en forma directa al FIDEICOMISO MINISTERIO DE EDUCACIÓN -FFIE, además de aclarar que tal como lo establece la obligación quinta del Municipio, este podrá asistir a las reuniones donde sea convocado por la fiduciaria en cuyo caso el Municipio podrá asistir con voz, mas no con voto”.*

Comentario de la CGR

Con base en la respuesta entregada por parte de la UG-FFIE (oficio sin número, del 17-06-2020, remitido con oficio FIE2020EE005662 del 17-06-2020), ETC (correo electrónico del 17-06-2020) y ET (correo electrónico del 12-06-2020), la situación detectada por la CGR no se desvirtúa.

La UG-FFIE manifestó que: *“Aunque la NTC 4595 provee importantes directrices técnicas, presentes en la construcción de infraestructuras realizadas con presupuesto de la nación (todos los contratos que el MEN suscribe para la construcción de Instituciones Educativas), dicha Norma Técnica estable unas condiciones mínimas, lo cual no implica que no sean posible en la estructuración de los proyectos, establecer condiciones superiores, dependiente de las necesidades particulares.”* (Negrilla fuera de texto). Así mismo, señaló que: *“...si bien se presentó un mayor valor del proyecto al establecido por el equipo auditor, este obedeció a que las condiciones establecidas en la estructuración del proyecto son superiores a las previstas para un colegio de 10 o colegio tipo, razón por la cual el presupuesto necesariamente debía ser superior al determinado en la observación, el cual se limitó a realizar una estimación bajo las condiciones mínimas que están previstas en la norma técnica NTC 4595.”* (Negrilla fuera de texto).

Lo argumentando por la UG-FFIE no es de recibo por parte de la CGR. La NTC 4595 y los parámetros de Colegio 10 establecieron las condiciones mínimas requeridas para que cualquier institución educativa, aparte de cumplir con la regulación técnica colombiana, también lo hiciera para ser funcional dentro del modelo de jornada única. De esta manera, cumpliendo estas condiciones mínimas, una institución educativa es funcional y óptima, asegurando unos niveles mínimos de calidad arquitectónica. Así las cosas, la CGR no encuentra eficiente el uso de los recursos por parte de la UG-FFIE y el MEN, dado que se acordó la construcción de un colegio con estándares mayores a los requeridos por norma, sin ninguna justificación real. Este hecho evidencia una gestión antieconómica de los recursos de infraestructura educativa. Al haber invertido mayores recursos en esta infraestructura, sin una real necesidad, se limitan los recursos para otras infraestructuras.

Para el cálculo de la construcción, la CGR utilizó el procedimiento establecido en el Anexo Técnico de la Invitación Abierta, por medio de la cual se contrató esta obra. La CGR no está suponiendo ningún valor, simplemente, aplicó las reglas establecidas por el MEN. Si bien las obras pueden variar durante su ejecución, como lo afirmó la UG-FFIE en su contestación, la CGR no está cuestionando eso en este hallazgo. Este Ente de Control centró su análisis, al menos en este hallazgo, en el valor de la fase 2 (construcción) incluido en la minuta del Acuerdo de Obra N° 405033-OBR. Es así, como al aplicar el procedimiento fijado por el MEN, se evidenció que el valor de la minuta tiene un desfase por encima.

Así mismo, la CGR no está cuestionando en este hallazgo, la posibilidad de obras complementarias que se requieran durante la ejecución de las obras. De nuevo, se cuestiona es el valor de la construcción fijado en la minuta mencionada.

Con respecto a los muros, circulaciones y accesibilidad, en el cálculo de la CGR si se incluyó y su valor por metro cuadrado se extrajo de las reglas fijadas por el MEN en el Anexo Técnico de Obra.

La Alcaldía de Ubaté no objetó lo señalado por la CGR, toda vez que su respuesta se centró en presentar los objetos y obligaciones de aportes de los convenios que enmarcaron el proyecto de la IED Normal Superior. Sede Principal.

Con fundamento en lo anterior, se mantiene el hallazgo fiscal por \$739.383.902 y presunta incidencia disciplinaria, ya que al realizar la construcción de la I.E. con estándares mayores a los acordados, sin una necesidad real, se observa una gestión antieconómica de los recursos de infraestructura educativa, afectando la prestación del servicio educativo, ya que limita los recursos para otros proyectos.

Hallazgo N° 16 Planeación. Proyecto "I.E.D. Normal Superior" LL4-0342 - Villa de San Diego de Ubaté (D, IP)

Constitución Política de Colombia: **“Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Código Civil Colombiano: **“Artículo 1602.** *Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. Artículos 34⁴⁴ y 53⁴⁵. Deberes del servidor público y sujetos disciplinables.

Procuraduría General de la Nación. Aplicación del principio de Planeación: *“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad*

44 Deberes. *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)*

45Sujetos disciplinables. *<Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.*

pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes (...).”

Convenio Interadministrativo Marco N° 984 del 24-06-2015: “**CONSIDERACIONES:** “La principal barrera para implementar la estrategia de jornada única en la totalidad de establecimientos educativos oficiales del país es el déficit actual de aulas escolares, que se calcula en 51.134 y que limita que todos los niños y niñas del país tengan la oportunidad de estudiar en una jornada única escolar. El Gobierno nacional, a través de EL MINISTERIO, ha diseñado el Plan Nacional de Infraestructura Educativa - PNIE para romper dicha barrera y permitir la implementación de la jornada única a 2025 en zonas urbanas y 2030 en zona rural. Entre 2015 y 2018 se espera que a través del PNIE se reduzca este déficit en 60%. Además de la reducción en el déficit de aulas, el PNIE se propone generar estándares para la construcción de los colegios de jornada única. Se busca que la inversión en infraestructura educativa tenga el mayor impacto, sea pertinente y eficiente. Para el efecto, la administración del PNIE se realizará a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Pre-escolar, Básica y Media - FFIE, el cual busca: (i) consolidar y orientar los recursos de distintas fuentes destinados a la infraestructura educativa; (ii) administrar los dineros de forma eficiente y (iii) priorizar y seleccionar los proyectos ubicados en las zonas de mayor impacto y con mayores ventajas para su ejecución, entre otras. Hoy se tiene estimado que el costo de esta política para cumplir las metas de construcción de aulas y demás infraestructura necesaria a 2018 asciende a 4 billones de pesos. En este contexto, el Plan Nacional de Infraestructura Educativa tiene como objetivos: i) Lograr condiciones adecuadas en la infraestructura existente en las zonas urbanas y rurales del país; ii) Optimizar la infraestructura existente; iii) Generar la infraestructura necesaria para la implementación de la Jornada Única en diez (10) años; iv) Construir en cuatro (4) años el sesenta por ciento (60%) de las aulas requeridas para cubrir el déficit hoy existente; y) Adelantar las obras de infraestructura educativa que sean priorizadas por el FFIE a través de esquemas que faciliten la inversión de recursos de los que se nutre este Fondo. vi) Vincular a los mejores agentes del sector de la construcción a los procesos de contratación y ejecución de los proyectos; vii) Optimizar los recursos financieros de diversas fuentes para la construcción de proyectos educativos. Conforme a estos objetivos se deben establecer las necesidades específicas del país, partiendo del análisis que respecto de estas tiene cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción de espacios educativos tanto a nivel urbano como rural y la definición de los mecanismos de financiamiento para su atención, contratación y ejecución. **CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional De Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única”. “**CLÁUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL.** (...) Compromisos específicos del ETC: (...) 2. Aportar los predios postulados dentro de las Convocatorias adelantadas por EL MINISTERIO, adjuntando para el efecto la carta de compromiso que señale: (i) que éste (os) no será (n) destinado (s) para otro proyecto y (ii) que cumple (n) con el uso del suelo aprobado en los POT o EOT, según corresponda. Lo anterior, no implicará cambio de titularidad sobre los mismos. 6. Posibilitar la ejecución del proyecto en el (los) predio (s) postulado (s) del cual sea titular la ETC, o en aquel (llos) que luego de efectuadas las verificaciones del caso se advierta que su propiedad recae en la nación, el departamento, el distrito o municipio, establecimientos educativos oficiales o Comunidades Negras e Indígenas o de cualquier otra entidad

pública, y que se encuentra identificado e individualizado en la viabilización efectuada por las instancias competentes. Estos predios se encuentran detallados en el Anexo Técnico que hace parte del presente Convenio”.

Convenio Interadministrativo Específico 1195 del 12-08-2016: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO.** (...) para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento de Cundinamarca que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”. **“CLÁUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL.** 2. Disponer de los predios que fueron postulados y viabilizados de los proyectos de infraestructura identificados en el anexo No. 1, "PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO". 3 Garantizar que el predio viabilizado, en el cual se llevarán a cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantenga libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo del proyecto. 6. Poner a disposición del FFIE, del PATRIMONIO AUTONOMO, contratista de obra y del interventor que resulten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No.1 "PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS".

Anexo Técnico para la suscripción de los Contratos Marco de Obra. Abril de 2016:

“4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO. (...) El sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1,2 y 3) es por precios global fijo sin fórmula de ajuste para las Actas que se suscriban en la vigencia 2016. Serán objeto de reajuste las Actas que se suscriban a partir del mes de febrero en el 2017 en el 2018 y en el 2019, la fórmula de reajuste será tomada con base en el Índice de Construcción y Vivienda ICCV del DANE para el periodo anterior. En consecuencia, el valor definitivo a precio global fijo según la oferta económica será el consignado en el Acuerdo de Obras por Proyecto”. (Subrayado fuera de texto).

Contrato Marco de Obra N° 1380-36-2016 del 8-07-2016. Grupo 6: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** (...) elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato”. **“CLÁUSULA SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” (Subrayado fuera de texto). **“CLÁUSULA TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$375.000.000.000)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra (...).”

Acuerdo de Obra N° 405033 del 7-12-2017: **“CLÁUSULA PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista

realizará las labores de **i) Pre-construcción**, **ii) Construcción** y **iii) Post-construcción** para la obra nueva en la IE Departamental Normal Superior, Sede Principal, ubicada en la calle 1E N° 11-76 en el municipio de Ubaté, Departamento de Cundinamarca de la República de Colombia, la cual se encuentra dentro del Grupo N°6-Bogotá, Cundinamarca y Llanos, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC”. **“CLÁUSULA SEXTA TÉRMINO DE DURACIÓN.** El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación se señala el término de duración de cada una de las mismas:

FASE	TÉRMINO DE DURACIÓN
FASE 1	3.5 meses
FASE 2	11 meses
FASE 3	1,5 meses

...”

“CLÁUSULA SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA. De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de SEIS MIL OCHOCIENTOS DIECISEIS MILLONES CIENTO CUARENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS ONCE PESOS M/CTE (\$6.816.148.211) (en adelante el **“Precio”**) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto).

El Acuerdo de Obra N° 405033-OBR para desarrollar el proyecto de la IE Departamental Normal Superior, Sede Principal, se suscribió el 7 de diciembre de 2017, con un retraso de 17 meses, respecto de la suscripción del contrato marco de obra N° 1380-36-2016 de julio 8 de 2016, del cual se derivó.

Teniendo en cuenta lo señalado en el Anexo Técnico de Obra, la suscripción del Acuerdo de Obra en la vigencia siguiente, con relación al contrato marco de obra, generó un incremento injustificado en el valor del mismo por \$208.792.442, en razón del Índice de Construcción y Vivienda (ICCV), publicado por el DANE.

Para el Acuerdo de Obra suscrito en 2017, se utilizan el valor consolidado de ICCV para la vigencia 2016.

$$\text{Valor acuerdo de obra}_{2016} = \frac{\text{Valor acuerdo de obra}_{2017}}{(1 + \text{ICCV}_{2016})}$$

$$\text{Incremento} = \text{Valor acuerdo de obra}_{2017} - \text{Valor acuerdo de obra}_{2016}$$

Cuadro No. 61
Cálculo incremento ICCV Acuerdo de Obra LL4-0342
Municipio de Villa de San Diego de Ubaté (Cundinamarca)
Cifras en pesos

Minuta	Vigencia	Valor minuta	ICCV		Incremento
			Detalle	Valor	Valor minuta x ICCV
Acuerdo de Obra N° 405033-OBR	2017	6.816.148.211	Consolidado vigencia 2016	3,16%	208.792.442
Total					208.792.442

Fuente: minutas del contrato marco de obra y del Acuerdo de Obra. Comunicados de prensa mensuales emitidos por el DANE, en relación al ICCV mensual.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

La suscripción tardía del Acuerdo de Obra, no tiene justificación ni guarda coherencia con lo señalado en los documentos que le antecedieron (Convenios interadministrativos, concepto de viabilidad, anexo técnico de obra y contrato marco de obra, entre otros), toda vez que éstos aducían el cumplimiento de las condiciones mínimas para la puesta en marcha del proyecto. Por tanto, \$208.792.442 de incremento en el valor del Acuerdo de Obra N° 405033-OBR, por suscribirse en 2017, una vigencia después del contrato marco de obra, se constituye en un sobre costo.

Lo anterior fue causado por inobservancia de los principios de planeación, eficiencia, y eficacia para la puesta en marcha del proyecto, gestión antieconómica de la UG-FFIE y debilidad de las funciones de supervisión por parte del MEN, UG-FFIE, Secretaria Educación de Educación de Cundinamarca y municipio de Villa de San Diego de Ubaté, trayendo como consecuencia la extensión de los proyectos en el tiempo, incremento del costo de las obras, e incumplimiento de las metas del PNIE. **Hallazgo fiscal con presunta incidencia disciplinaria, sobre el cual se solicitará iniciar Indagación Preliminar.**

Respuesta del Auditado

FFIE, MEN y ETC Cundinamarca: mediante oficio FIE2020EE005662 del 17-06-2020, el Director Jurídico del FFIE indicó que da respuesta a las observaciones comunicadas al MEN, FFIE, Gobernación de Cundinamarca y SED⁴⁶.

En igual sentido, se pronunció el MEN, donde a través del oficio 2020EE120665 del 17-06-2020, indicó que con oficio radicado FIE2020EE005662, el FFIE dio respuesta a las observaciones comunicadas a dicho Ministerio.

En la respuesta, el FFIE señala que *“En los Términos y Condiciones Contractuales de la invitación abierta No 004 de 2016, se estableció que en razón al alcance del Contrato Marco, los proyectos que se fueran asignando, se ejecutarían mediante Acuerdos de Obra donde efectivamente*

⁴⁶ Oficios 2020EE0056902, 2020EE0056884, 2020EE0057272 y 2020EE0056928, respectivamente.

se cumplió la condición de cofinanciamiento exigido por la Ley 1753 de 2015, la Resolución 200 de 2015 y la Resolución 021186 de 2015 del MEN”

“Una vez suscritos los Contratos Marco, las obligaciones condicionales previstas para su ejecución, se verificaron para efecto de su exigibilidad. Por ende, los recursos destinados se invirtieron según su disponibilidad, de conformidad con las especificaciones técnicas contenidas en los Anexos Técnicos”.

“Inicialmente, la UG FFIE asignó los proyectos que contaron con la cofinanciación de las ETC y/o demás actores establecidos en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, los cuales fueron el mínimo de proyectos a ejecutar en cada Contrato”.

“Consecutivamente, los proyectos fueron asignados de acuerdo con los rangos de Calificación del Nivel de Desempeño realizados por la Interventoría mensualmente respecto a los indicadores de calidad, eficiencia y oportunidad de cada uno de los Contratistas. En el evento que uno o varios Contratistas no se encontraban en el Nivel de Desempeño esperado, el PA FFIE asignó los Proyectos a los Contratistas que se encontraban en el rango esperado de conformidad con lo previsto en los TCC”.

Luego mencionan la trazabilidad del proyecto, en aras de evidenciar que solo en la fecha que fueron suscritos, y no antes, estaban todas las condiciones para el inicio de los proyectos:

- 17-04-2017: Visita al predio por parte de la Constructora Colpatria, como resultado de la misma presentó informe⁴⁷, cuya respuesta fue allegada por la Alcaldía de Ubaté donde manifiesta que *“existe viabilidad para que la IE sea implantada en la parte plana del predio, toda vez que se requerían obras complementarias de alta inversión en la zona de las pendientes que lindera al canal de aguas”.*
- 08-05-2017: La UG-FFIE comunica a la Secretaría de Educación de Cundinamarca que *“(…) una vez realizado un balance general por parte del FFIE sobre el estado del Convenio Marco 985 de 2015, suscrito entre el Ministerio Educación Nacional y el Departamento de Cundinamarca, evidenció que a la fecha 33 instituciones educativas eran viables cofinanciadas y priorizadas por la ETC Cundinamarca, y que se encontraban en ejecución y en proceso de suscripción de los Acuerdos de Obra y Actas de Servicios que se relacionan a continuación”.* Relacionan 23 IE, dentro de las cuales no se encuentra la IE Normal Superior, Sede Principal.

“Posteriormente, la UG FFIE junto con el contratista de obra Constructora Colpatria, contratista de interventoría Consorcio CCI, la Secretaria de Educación Departamental y el municipio de Ubaté revisaron el alcance y las posibles obras complementarias que se requerían en el momento

⁴⁷ “1. Teniendo en cuenta el canal de aguas que cruza el predio proveniente de la planta de tratamiento ubicado en la zona alta se recomienda la gtc a través del feed emitir un concepto respecto a la aplicación del artículo 73 del POT, los predios urbanos por los cuales crucen colindan con cuerpos hídricos quebradas vallados y canales del distrito de riesgo igual te deben retroceder los proyectos en una franja mínima de 7 metros a cada lado. 2. De acuerdo a la información suministrada por el municipio por intermedio de la Secretaría de Planeación Municipal de Ubaté respecto al plan parcial es importante que la ETC confirme si el predio en su totalidad se encuentra en suelo urbano. Ya que en los planos revisados se puede constatar que la línea divisoria del perímetro urbano cruza por el centro del predio haciendo que una parte del mismo se encuentre en suelo rural.”

de la estructuración con el fin de definir los espacios pedagógicos necesarios por la Institución Educativa. A finales del mes de noviembre de 2017, una vez definido el alcance de los espacios para desarrollar la infraestructura educativa, se realizaron los trámites pertinentes y se suscribió el Acuerdo de Obra 405033 el 7 de diciembre de 2017”.

Con lo anterior, indican que las condiciones para la suscripción del Acuerdo de Obra sólo estuvieron dadas hasta diciembre de 2017.

La respuesta al alcance de la observación, fue emitida por el Director Jurídico del FFIE, mediante oficio sin número del 3-07-2020. El MEN, a través del oficio 2020-EE131426 del 3-07-2020, señaló que la respuesta fue dada directamente por la UG-FFIE.

En ésta, esbozan el proceso para el desarrollo de los proyectos del PNIE y concluyen que *“(...) no es viable entender que los tiempos de las actuaciones realizadas por el FFIE tiene que estar sincronizados y deben coincidir armónicamente, pues ni los convenios, ni las invitaciones, ni los términos de condiciones contractuales, ni los anexos técnicos y mucho menos los contratos, contienen cláusula alguna o prescripción que determine que todos los proyectos debían iniciar coetáneamente con la firma del contratista, o que los recursos debían estar en su totalidad para todos los proyectos al momento de la firma del Convenio”.*

Además, señalan que: *“(...) en el alcance a las observaciones No. 4, 11, 12, 18, 19 y 20 con radicado 2020EE0067073, se realizó un ajuste al incremento injustificado que considera la Contraloría General de la República, se causó al valor de los proyectos, para lo cual se tuvo en consideración el Índice de Construcción y Vivienda (ICCV) del año 2016, frente a lo cual, y al margen que el referido incremento es inexistente por la razones ya expuestas en el documento inicial, de manera alguna es procedente dar aplicación al valor del ICCV del referido año, en tanto que el Contrato Marco de Obra fue suscrito en esa anualidad, y por lo tanto no es posible aplicar una actualización para ese periodo, en la medida que en ese año los valores correspondían a lo pactado en el Contrato Marco de Obra”.*

ET (Municipio de Villa de San Diego de Ubaté): mediante oficio sin número del 12-06-2020, el alcalde Municipal entregó su respuesta, en donde menciona el objeto y obligaciones de los siguientes acuerdos de voluntades:

- Convenio Interadministrativo de Cooperación No. SE-CDCVI-308-2017.
- Convenio Interadministrativo N° 984 de 2015.
- Convenio Interadministrativo N° 1195 de 2016.

Así mismo indicó que *“Que como resultado de las convocatorias se cuenta actualmente con la viabilidad técnica y jurídica del proyecto de la institución educativa departamental normal superior del departamento de cundinamarca, la cual se encontró viabilizada técnica y jurídicamente por el Ministerio de Educación Nacional se haya ubicada en el territorio del ente territorial Municipio de Ubaté.”* y *“(...)De acuerdo a lo anterior y conforme a lo consignado en el Convenio Interadministrativo suscrito entre el Municipio de Ubaté y la Secretaría de Educación Departamental dichos recursos fueron girados por las partes por separado en forma directa al FIDEICOMISO MINISTERIO DE EDUCACIÓN -FFIE, además de aclarar que tal como lo establece la obligación quinta del Municipio,*

este podrá asistir a las reuniones donde sea convocado por la fiduciaria en cuyo caso el Municipio podrá asistir con voz, mas no con voto”.

Comentario de la CGR

El FFIE orienta su respuesta en mostrar las razones por las cuales el Acuerdo de Obra se suscribió una vigencia después del contrato marco de obra, razones que no son de recibo de la CGR, toda vez estos hechos eran requisitos para viabilizar y priorizar el Proyecto, siendo la UG-FFIE, el órgano competente para realizar la ejecución técnica de los proyectos, en este caso desde su viabilización.

Por tanto, no es claro, que sea el contratista quien determine las falencias del predio para que sea viable, para iniciar su ejecución. Según la visita técnica de la Constructora Colpatria S.A. había inconvenientes relacionados con: 1. El canal de aguas que cruza el predio proveniente de la planta de tratamiento y 2. Inconvenientes con el plan parcial, siendo necesario que se confirme si el predio en su totalidad se encontraba en suelo urbano.

En este sentido, se recuerda lo señalado en la Guía para la Postulación de predios del MEN, que señala como requisitos para la elegibilidad de predios lo siguiente⁴⁸:
3. Requisitos técnicos: a. *Plano cartográfico del (de los) predio(s) que contenga los linderos de acuerdo con la escritura pública, b. Certificado de Dirección del Predio emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o emitido por la Secretaría de Planeación Municipal o Distrital, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente o Planes Parciales, éste último en los casos donde aplique”.*

Adicionalmente indican que el ICCV consolidado para la vigencia 2017 era 3,16. Lo anterior, es consistente con el valor utilizado en los cálculos de la CGR.

La Alcaldía de Ubaté no objetó lo señalado por la CGR, toda vez que su respuesta se centró en presentar los objetos y obligaciones de aportes de los convenios que enmarcaron el proyecto de la IED Normal Superior. Sede Principal.

Con fundamento en lo anterior, se ratifica que existió un incremento en el valor del acuerdo de obra por la suscripción tardía del mismo, frente al contrato marco de obra, lo cual fue causado por inobservancia de los principios de planeación, eficiencia, y eficacia para la puesta en marcha del proyecto, gestión antieconómica de la UG-FFIE y debilidad en las funciones de supervisión, afectando la prestación del servicio público de la educación. Por tanto, se ratifica la presunta incidencia disciplinaria y se solicitará apertura de indagación preliminar, conforme con el artículo 135 del Decreto Nacional 403 del 16-03-2020, el cual modificó y adicionó

⁴⁸ Para ser financiados con recursos provenientes de la ley 21 de 1982, los predios presentados por las entidades territoriales deberán cumplir con requisitos de elegibilidad.

dos párrafos al artículo 39 de la Ley 610 de 2000. El objeto de la indagación preliminar, será establecer los elementos de la responsabilidad fiscal.

Hallazgo N° 17 Planeación proyecto "I.E.D. El Carmen, Sede Principal" LL1779 - Guasca (D, IP)

Constitución Política de Colombia: **“Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

Código Civil Colombiano: **“Artículo 1602.** *Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*”

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. Artículos 34⁴⁹ y 53⁵⁰. Deberes del servidor público y sujetos disciplinables.

Procuraduría General de la Nación. Aplicación del principio de Planeación: *“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).”*

Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: *“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis*

49 Deberes. *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...).”*

50 Sujetos disciplinables. *<Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.*

suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes (...)"

Convenio Interadministrativo Marco N° 984 de 24-06-2015: **"CONSIDERACIONES:** "La principal barrera para implementar la estrategia de jornada única en la totalidad de establecimientos educativos oficiales del país es el déficit actual de aulas escolares, que se calcula en 51.134 y que limita que todos los niños y niñas del país tengan la oportunidad de estudiar en una jornada única escolar. El Gobierno nacional, a través de EL MINISTERIO, ha diseñado el Plan Nacional de Infraestructura Educativa - PNIE para romper dicha barrera y permitir la implementación de la jornada única a 2025 en zonas urbanas y 2030 en zona rural. Entre 2015 y 2018 se espera que a través del PNIE se reduzca este déficit en 60%. Además de la reducción en el déficit de aulas, el PNIE se propone generar estándares para la construcción de los colegios de jornada única. Se busca que la inversión en infraestructura educativa tenga el mayor impacto, sea pertinente y eficiente. Para el efecto, la administración del PNIE se realizará a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Pre-escolar, Básica y Media - FFIE, el cual busca: (i) consolidar y orientar los recursos de distintas fuentes destinados a la infraestructura educativa; (ii) administrar los dineros de forma eficiente y (iii) priorizar y seleccionar los proyectos ubicados en las zonas de mayor impacto y con mayores ventajas para su ejecución, entre otras. Hoy se tiene estimado que el costo de esta política para cumplir las metas de construcción de aulas y demás infraestructura necesaria a 2018 asciende a 4 billones de pesos. En este contexto, el Plan Nacional de Infraestructura Educativa tiene como objetivos: i) Lograr condiciones adecuadas en la infraestructura existente en las zonas urbanas y rurales del país; ii) Optimizar la infraestructura existente; iii) Generar la infraestructura necesaria para la implementación de la Jornada Única en diez (10) años; iv) Construir en cuatro (4) años el sesenta por ciento (60%) de las aulas requeridas para cubrir el déficit hoy existente; y) Adelantar las obras de infraestructura educativa que sean priorizadas por el FFIE a través de esquemas que faciliten la inversión de recursos de los que se nutre este Fondo. vi) Vincular a los mejores agentes del sector de la construcción a los procesos de contratación y ejecución de los proyectos; vii) Optimizar los recursos financieros de diversas fuentes para la construcción de proyectos educativos. Conforme a estos objetivos se deben establecer las necesidades específicas del país, partiendo del análisis que respecto de estas tiene cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción de espacios educativos tanto a nivel urbano como rural y la definición de los mecanismos de financiamiento para su atención, contratación y ejecución. **CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional De Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única". **"CLÁUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL.** (...) Compromisos específicos del ETC: (...) 2. Aportar los predios postulados dentro de las Convocatorias adelantadas por EL MINISTERIO, adjuntando para el efecto la carta de compromiso que señale: (i) que éste (os) no será (n) destinado (s) para otro proyecto y (ii) que cumple (n) con el uso del suelo aprobado en los POT o EOT, según corresponda. Lo anterior, no implicará cambio de titularidad sobre los mismos. 6. Posibilitar la ejecución del proyecto en el (los) predio (s) postulado (s) del cual sea titular la ETC, o en aquel (llos) que luego de efectuadas las verificaciones del caso se advierta que su propiedad recae en la nación, el departamento, el distrito o municipio, establecimientos educativos oficiales o Comunidades Negras e Indígenas o de cualquier otra entidad pública, y que se encuentra identificado e individualizado en la viabilización efectuada por las instancias competentes. Estos predios se encuentran detallados en el Anexo Técnico que hace parte del presente Convenio".

Convenio Interadministrativo Específico 1195 del 12-08-2016: **"CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO.** (...) para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento de

Cundinamarca que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”. **“CLÁUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL.** 2. Disponer de los predios que fueron postulados y viabilizados de los proyectos de infraestructura identificados en el anexo No. 1, “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO”. 3 Garantizar que el predio viabilizado, en el cual se llevarán a cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantenga libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo del proyecto. 6. Poner a disposición del FFIE, del PATRIMONIO AUTONOMO, contratista de obra y del interventor que resulten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No.1 “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS”.

Anexo Técnico para la suscripción de los Contratos Marco de Obra. Abril de 2016: **“4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO.** (...) El sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1,2 y 3) es por precios global fijo sin fórmula de ajuste para las Actas que se suscriban en la vigencia 2016. Serán objeto de reajuste las Actas que se suscriban a partir del mes de febrero en el 2017 en el 2018 y en el 2019, la fórmula de reajuste será tomada con base en el Índice de Construcción y Vivienda ICCV del DANE para el periodo anterior. En consecuencia, el valor definitivo a precio global fijo según la oferta económica será el consignado en el Acuerdo de Obras por Proyecto. (Subrayado fuera de texto).

Contrato Marco de Obra N° 1380-36-2016 del 8-07-2016. Grupo 6: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** (...) elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato”. **“CLÁUSULA SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” (Subrayado fuera de texto). **CLÁUSULA TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$375.000.000.000)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra (...).

Acuerdo de Obra N° 405032 del 7 del 7-12-2017: **“CLÁUSULA PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de **i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción** para la obra nueva en la IE Departamental El Carmen, Sede Principal, ubicada en vereda San José, en el municipio de Guasca, Departamento de Cundinamarca de la República de Colombia, la cual se encuentra dentro del Grupo N°6-Bogotá, Cundinamarca y Llanos, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC”. **“CLÁUSULA SEXTA TÉRMINO DE DURACIÓN.** El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el término de duración de cada una de las mismas:

FASE	TÉRMINO DE DURACIÓN
FASE 1	3.5 meses
FASE 2	7 meses
FASE 3	1,5 meses

...

“CLÁUSULA SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA. De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$2.868.537.593) (en adelante el “**Precio**”) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto).

El Acuerdo de Obra N° 405032-OBR para desarrollar el proyecto de la IE Departamental Normal Superior, Sede Principal, se suscribió el 7-12-2017, con un retraso de 17 meses, respecto de la suscripción del contrato marco de obra N° 1380-36-2016 del 8-07-2016, del cual se derivó.

Teniendo en cuenta lo señalado en el Anexo Técnico de Obra, la suscripción del Acuerdo de Obra en la vigencia siguiente, con relación al contrato marco de obra, generó un incremento injustificado en el valor del mismo por \$87.869.124, en razón del ICCV, publicado por el DANE. Para el Acuerdo de Obra suscrito en 2017, se utilizan el valor consolidado de ICCV para la vigencia 2016.

$$\text{Valor acuerdo de obra}_{2016} = \frac{\text{Valor acuerdo de obra}_{2017}}{(1 + \text{ICCV}_{2016})}$$

$$\text{Incremento} = \text{Valor acuerdo de obra}_{2017} - \text{Valor acuerdo de obra}_{2016}$$

Cuadro No. 62

Cálculo incremento ICCV. Acuerdo de Obra LL1779
Municipio de Guasca (Cundinamarca)

Cifras en pesos

Minuta	Vigencia	Valor minuta	ICCV		Incremento
			Detalle	Valor	Valor minuta x ICCV
Acuerdo de Obra N° 405032-OBR	2017	2.868.537.593	Consolidado vigencia 2016	3,16%	87.869.124
Total					87.869.124

Fuente: Minutas del contrato marco de obra y del Acuerdo de Obra. Comunicados de prensa mensuales emitidos por el DANE, en relación al ICCV mensual

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

La suscripción tardía del Acuerdo de Obra, no tiene justificación, ni guarda coherencia con lo señalado en los documentos que le antecedieron (convenios interadministrativos, concepto de viabilidad, anexo técnico de obra y contrato marco

de obra, entre otros), toda vez que éstos aducían el cumplimiento de las condiciones mínimas para la puesta en marcha del proyecto. Por tanto, **\$87.869.124** de incremento en el valor del Acuerdo de Obra N° 405032-OBR, por suscribirse en 2017, una vigencia después del contrato marco de obra, se constituyen en un presunto sobre costo.

Lo anterior fue causado por inobservancia de los principios de planeación, eficiencia, y eficacia para la puesta en marcha del proyecto, gestión antieconómica de la UG-FFIE y debilidad de las funciones de supervisión por parte del MEN, UG-FFIE, Secretaria Educación de Cundinamarca y el municipio de Guasca, trayendo como consecuencia la extensión de los proyectos en el tiempo, incremento del costo de las obras, e incumplimiento de las metas del PNIE. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, sobre el cual se solicitarpa iniciar Indagación Preliminar.**

Respuesta del Auditado

FFIE, MEN y ETC Cundinamarca: mediante oficio FIE2020EE005662 del 17-06-2020, el Director Jurídico del FFIE indicó que da respuesta a las observaciones comunicadas al MEN, FFIE, Gobernación de Cundinamarca y SED⁵¹.

En igual sentido, se pronunció el MEN, donde a través del oficio 2020EE120665 del 17-06-2020, indicó que con oficio radicado FIE2020EE005662, el FFIE dio respuesta a las observaciones comunicadas a dicho Ministerio.

En la respuesta, el FFIE señala que *“En los Términos y Condiciones Contractuales de la invitación abierta No 004 de 2016, se estableció que en razón al alcance del Contrato Marco, los proyectos que se fueran asignando, se ejecutarían mediante Acuerdos de Obra donde efectivamente se cumplió la condición de cofinanciamiento exigido por la Ley 1753 de 2015, la Resolución 200 de 2015 y la Resolución 021186 de 2015 del MEN” “Una vez suscritos los Contratos Marco, las obligaciones condicionales previstas para su ejecución, se verificaron para efecto de su exigibilidad. Por ende, los recursos destinados se invirtieron según su disponibilidad, de conformidad con las especificaciones técnicas contenidas en los Anexos Técnicos”. “Inicialmente, la UG FFIE asignó los proyectos que contaron con la cofinanciación de las ETC y/o demás actores establecidos en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, los cuales fueron el mínimo de proyectos a ejecutar en cada Contrato”. Consecutivamente, los proyectos fueron asignados de acuerdo con los rangos de Calificación del Nivel de Desempeño realizados por la Interventoría mensualmente respecto a los indicadores de calidad, eficiencia y oportunidad de cada uno de los Contratistas. En el evento que uno o varios Contratistas no se encontraban en el Nivel de Desempeño esperado, el PA FFIE asignó los Proyectos a los Contratistas que se encontraban en el rango esperado de conformidad con lo previsto en los TCC”.*

Luego mencionan algunas fechas relacionadas con el proyecto, así:

51 Oficios 2020EE0056902, 2020EE0056884, 2020EE0057272 y 2020EE0056928, respectivamente.

Diciembre 9 de 2016: Visita al predio por parte de la Constructora Colpatria, donde verificaron las condiciones de ejecución del mismo.

- 09-12-2016: Visita al predio por parte de la Constructora Colpatria, donde verificaron las condiciones de ejecución del mismo. *“Posteriormente, la UG PAFFIE junto con el contratista de obra Constructora Colpatria, contratista de interventoría Consorcio CCI, la Secretaria de Educación Departamental y el municipio de Guasca revisaron el alcance y las posibles obras complementarias que se requerían en el momento de la estructuración con el fin de definir los espacios pedagógicos necesarios por la Institución Educativa. Además, de acuerdo con la información entregada por el rector del colegio es necesario tener en cuenta en el proceso de diseño, un área para las prácticas agrícolas que por la información recibida en la visita el colegio realiza profundización agropecuaria en su pensum académico”.*
- 07-06-2017: el municipio solicita a la Secretaria de Educación de Cundinamarca la subdivisión de primaria y secundaria. Igualmente, señala la intención de transferir recursos de cofinanciación del municipio.
- Noviembre de 2017: Estaba definido el alcance de los espacios para desarrollar la infraestructura educativa.

Con lo anterior, indican que las condiciones para la suscripción del Acuerdo de Obra sólo estuvieron dadas hasta diciembre de 2017.

La respuesta al alcance de la observación, fue emitida por el Director Jurídico del FFIE, mediante oficio sin número del 3-07-2020. El MEN, a través del oficio 2020-EE131426 del 3-07-2020, señaló que la respuesta fue dada directamente por la UG-FFIE.

En ésta, esbozan el proceso para el desarrollo de los proyectos del PNIE y concluyen que *“(…) no es viable entender que los tiempos de las actuaciones realizadas por el FFIE tiene que estar sincronizados y deben coincidir armónicamente, pues ni los convenios, ni las invitaciones, ni los términos de condiciones contractuales, ni los anexos técnicos y mucho menos los contratos, contienen cláusula alguna o prescripción que determine que todos los proyectos debían iniciar coetáneamente con la firma del contratista, o que los recursos debían estar en su totalidad para todos los proyectos al momento de la firma del Convenio”.* Además, señalan que: *“(…) en el alcance a las observaciones No. 4, 11, 12, 18, 19 y 20 con radicado 2020EE0067073, se realizó un ajuste al incremento injustificado que considera la Contraloría General de la República, se causó al valor de los proyectos, para lo cual se tuvo en consideración el Índice de Construcción y Vivienda (ICCV) del año 2016, frente a lo cual, y al margen que el referido incremento es inexistente por la razones ya expuestas en el documento inicial, de manera alguna es procedente dar aplicación al valor del ICCV del referido año, en tanto que el Contrato Marco de Obra fue suscrito en esa anualidad, y por lo tanto no es posible aplicar una actualización para ese periodo, en la medida que en ese año los valores correspondían a lo pactado en el Contrato Marco de Obra”.*

ET (Municipio de Guasca): mediante oficio 2020-OJC-2279 del 12-06-2020, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y de Contratación de la Alcaldía de Guasca, responde que la situación evidenciada por la CGR se enmarca en el período 2016-2019, lo cual no corresponde con el período del actual alcalde.

Sin embargo, indican que se encontraron documentos relacionados con los hechos, así:

- Oficio del 19-03-2016 suscrito por el alcalde Municipal 2016 - 2019, a la Secretaría de Educación de Cundinamarca, donde se postuló el predio.
- Ficha Técnica para la postulación del predio.
- Acta de seguimiento al Contrato Marco No. 13-80522016, del 16-01-2017.
- Certificado de disponibilidad presupuestal No. 2016000480 del 13-09-2016 por \$200.000.000.
- Oficio No. CE-2017553715 del 15-06-2017. Solicitud Certificado de Disponibilidad Presupuestal por \$250.000.000.
- Modificación N° 2 al Acuerdo de Cofinanciación para la transparencia de recurso al patrimonio autónomo.

Comentario de la CGR

El FFIE orienta su respuesta en mostrar las razones por las cuales el Acuerdo de Obra se suscribió una vigencia después del contrato marco de obra, razones que no son de recibo de la CGR, toda vez estos hechos eran requisitos para viabilizar y priorizar el Proyecto, siendo la UG-FFIE el órgano competente para realizar la ejecución técnica de los proyectos, en este caso, desde su viabilización.

Por tanto, no es claro, que sea el contratista, quien determine las condiciones del predio para que sea viable, para iniciar su ejecución. Según acta de seguimiento del 16-01-2017, en visita a la IE se estableció que esta pendiente: 1. Matrícula SIMAT 2017, 2. Determinar espacio adecuado para agricultura, 3. Información legal y jurídica del predio y, 4. Localización y planos de la tubería de la planta de tratamiento.

En este sentido, se recuerda lo señalado en la Guía para la Postulación de predios del MEN, que señala como requisitos para la elegibilidad de predios lo siguiente⁵²:
2. Requisitos jurídicos: “a. *Certificado de libertad y tradición del predio con tiempo de expedición no mayor a un (1) mes antes de la fecha de radicación de la postulación, el cual deberá evidenciar que la Nación, Gobernación, Distritos, Municipios, Comunidades negras e indígenas o Establecimientos Educativos ostenta la propiedad del predio (...)*” b. *Copia de las escrituras públicas donde se pueda verificar la tradición del (de los) predio(s) en los últimos diez (10) años.* 3. Requisitos técnicos: a. *Plano cartográfico del (de los) predio(s) que contenga los linderos de acuerdo con la escritura pública, e. Certificación de la entidad competente en la que conste que el (los) predio(s) cuentan con disponibilidad inmediata total y continua de servicios públicos, sistema de recolección y disposición de aguas servidas, ya sea a la red de alcantarillado o a un sistema alternativo como pozo séptico ... Igualmente para conexión de la energía eléctrica, h. Certificación del (la) Alcalde(sa) Municipal o Distrital en la que conste que el (los) predio(s) presentados por la*

⁵² Para ser financiados con recursos provenientes de la ley 21 de 1982, los predios presentados por las entidades territoriales deberán cumplir con requisitos de elegibilidad.

ETC están destinados para uso exclusivo de la construcción de (los) colegio(s) de la Jornada Única del Plan de Infraestructura Educativa 2015 - 2018 y no se encuentran inscritos o hacen parte de algún proceso de selección diferente al objeto de la presente convocatoria”.

Adicionalmente indican que el ICCV consolidado para la vigencia 2017 era 3,16. Lo anterior, es consistente con el valor utilizado en los cálculos de la CGR.

La Alcaldía de Guasca no objetó lo señalado por la CGR, toda vez que respondieron que los hechos no se presentaron en el período del actual Alcalde Municipal y adjuntan una serie de documentos, sobre el proyecto de la IED El Carmen, sede Principal.

En conclusión, se ratifica que existió un incremento en el valor del acuerdo de obra por la suscripción tardía del mismo, frente al contrato marco de obra, por cuanto el hecho fue causado inobservancia de los principios de planeación, eficiencia, y eficacia para la puesta en marcha del proyecto, gestión antieconómica de la UG-FFIE y debilidad en las funciones de supervisión, lo cual afectó la prestación del servicio público de la educación. Por tanto, se ratifica la presunta incidencia disciplinaria y se solicitará apertura de indagación preliminar, conforme con el artículo 135 del Decreto Nacional 403 del 16-03-2020, el cual modificó y adicionó dos párrafos al artículo 39 de la Ley 610 de 2000. El objeto de la indagación preliminar será establecer los elementos de la responsabilidad fiscal.

Hallazgo N° 18 Proyecto LL1222 "I.E. Colegio Adolfo León Gómez" - Municipio de Pasca (D, F)

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, estableció que: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

La Ley 489 de 1998, artículo 3, estableció que: *“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.”*

La Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: *“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a*

determinar, entre muchos otros aspectos relevantes.. v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.”

En la Sección 2, Subsección 1 Planeación, del Decreto 1082 de 2015, determina como el primer elemento obligatorio que deben contener los estudios y documentos previos, la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

La Resolución 10281 de 2016 establece un único marco normativo necesario para cumplir con el proyecto Plan Nacional de Infraestructura Educativa, en su artículo 23 determina: *“Cuando las entidades territoriales postulen predios, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la presente resolución, se entenderá que asumen las siguientes responsabilidades, en caso de que se prioricen sus respectivas obras de infraestructura educativa: 1. Financiar los gastos y pagos de impuestos, expensas y trámites para la consecución y aprobación de las licencias, permisos o autorizaciones que se requieran ante cualquier autoridad para la ejecución de las obras de infraestructura educativa. 2. Recibir las obras y encargarse del respectivo mantenimiento de la infraestructura educativa. 3. Realizar los estudios de vulnerabilidad y las demoliciones que requieran las obras de infraestructura educativa. 4. Garantizar la disponibilidad y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y las vías de acceso en las instituciones educativas objeto de las obras de infraestructura...”*

El MEN y el Departamento de Cundinamarca., suscribieron el 24-06-2015 el Convenio Interadministrativo N° 984, con el siguiente objeto: *“Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única”*. Así mismo, el 12-08-2016 suscribieron el Convenio Interadministrativo Específico N° 1195, con el siguiente objeto: *“Convenio específico para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento de Cundinamarca que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”*.

El Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero del Patrimonio Autónomo del FFIE, suscribió el 8 de julio de 2016 el contrato marco de obra 1380-36, con la Constructora Colpatria S.A. Grupo 6 y el contrato marco de interventoría 1380-52 con el Consorcio CCI Grupo 6. El 24 de marzo de 2017, 8 meses después suscribió el Acuerdo de Obra 405018, para realizar las labores de pre-construcción, construcción y post-construcción y el acta de servicio de interventoría; lo anterior para desarrollar el proyecto LL1222 I.E. Colegio Adolfo León Gómez, en el municipio de Pasca- Cundinamarca.

El anexo técnico para la suscripción de los Contratos Marco de obra en los literales b) y k) del numeral 3.1. Fase 1: pre-construcción, estudios técnicos y diseños. Alcance técnico, 3.1.1. Actividades a ejecutar, determina: *“b) Análisis del lugar. El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil)*

según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: Aspectos legales: • Verificación del predio: El Contratista verificará que el predio a intervenir es el mismo al cual el MEN y el FFIE dieron viabilidad jurídica y técnica, así mismo verificará la dirección y/o la localización mediante coordenadas geográficas. • Uso del suelo o Demarcación urbana: Contiene las normas urbanísticas, uso del suelo, afectaciones viales, ambientales o de uso que afecten el lote en el cual se desarrollará el Proyecto, verificar que de acuerdo con la certificación expedida por el ET o la ETC el predio no se encuentra en zona de riesgo de acuerdo con el EOT o el POT según aplique. • Normatividad ambiental: Contiene todas las normas o permisos que puedan afectar el desarrollo del Proyecto, tales como manejo de escombros, contaminación de ruido, emisiones, áreas de conservación o protección, permisos de tala, de remoción de la capa vegetal etc. k) Licencias y permisos aplicables • Licencia de construcción: Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto.”

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020 determina: “DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

La Ley 1474 de 2011, artículo 83, estableció: “Supervisión e Interventoría Contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”

Ley 734 de 2002, Artículos 34 y 53.

El Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero del Patrimonio Autónomo del FFIE suscribió el 24 de marzo de 2017 el Acuerdo de Obra 405018 con la Constructora Colpatria S.A. y la orden de servicio de interventoría 405018-2 con el Consorcio CCI. En la cláusula primera, determinó: “Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de pre-construcción, construcción y post-construcción, para la ampliación, reconstrucción y mejoramiento de la Institución Educativa Colegio Adolfo León Gómez, ubicada en la dirección Vereda el Retiro en el municipio de Pasca, Departamento de Cundinamarca de la República de Colombia, la cual se encuentra dentro del grupo

No.6 – Bogotá, Cundinamarca y llanos, de conformidad con lo establecido en el presente acuerdo, en el contrato Marco y en los TCC”.

La suscripción del Acuerdo de Obra se dio a partir de la postulación que la ETC, municipio de Pasca- Cundinamarca hiciera del predio y de la priorización y definición del proyecto por parte de la Junta Administradora del PA-FFIE, según lo determina el acta de terminación anticipada.

A continuación, se describen situaciones que se presentaron en el desarrollo del proyecto, las cuales evidencian:

- Incumplimiento de las obligaciones de: Realizar los estudios de vulnerabilidad y las demoliciones que requieran las obras de infraestructura educativa y Garantizar la disponibilidad y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, impuestas a la ETC municipio de Pasca- Cundinamarca por la Resolución 10281.
- Vulneración de lo dispuesto por el anexo técnico en cuanto a la obligación del contratista y del interventor, de realizar visita al lugar del proyecto con el fin de verificar la viabilidad jurídica y técnica que le dieron el MEN y el FFIE, además de lo dispuesto acerca de uso del suelo y afectaciones ambientales que pudiera presentar el predio postulado.

El 2 de mayo, un mes después de haber suscrito el Acuerdo de Obra, el contratista solicitó ampliar el plazo del Acuerdo de Obra por determinarse que según el estudio topográfico existen situaciones que obligan a modificar el esquema del proyecto.

El 1-06-2017, tres meses después de haberse suscrito el Acuerdo de Obra, el contratista socializó el esquema básico del proyecto, en reunión en la cual participó la interventoría, la Unidad de Gestión del PA-FFIE, representantes de Alcaldía Municipal y de la Comunidad Educativa, en esta reunión la ETC manifestó que existe un relleno, el cual puede generar un riesgo y un posible sobre costo.

El 16-06-2017 el contratista informa al interventor que de acuerdo con la visita realizada se evidenció que: - La Institución Educativa no cuenta con suministro de agua potable, se abastece mediante acueducto veredal, - No hay infraestructura de bombas, - No hay sistema de aguas lluvias, - No hay red de gas natural, - El alcantarillado debe solucionarse construyendo un pozo séptico y el vertimiento de este debe ser autorizado por la CAR. - La I.E. debe tener una subestación eléctrica que no se encuentra en el alcance del proyecto.

El 5-09-2017 se realiza Comité de seguimiento y se informa que la ETC no ha dado respuesta a las conexiones de servicio públicos, como tampoco a la construcción de la subestación eléctrica.

El 28-09-2017, seis meses después de haberse suscrito el Acuerdo de Obra, el alcalde municipal de Pasca presenta el oficio P130-290-2017, mediante el cual desiste del proyecto aduciendo que el municipio no cuenta con los recursos para la cofinanciación del 50% de las obras complementarias.

El 19-01-2018, a pesar de las situaciones que presenta el proyecto, la Directora de Infraestructura de la Secretaria de Educación de Cundinamarca solicita a la UG del PA- FFIE que los estudios y diseños sean terminados y recibidos a satisfacción y remitidos al municipio.

El 28-02-2018 el interventor remite a la UG del PA- FFIE los productos finales de la Fase 1, recibidos a satisfacción.

El 26-03-2018 en sesión del comité fiduciario, de acuerdo a recomendación del comité técnico se convino terminar anticipadamente el Acuerdo de Obra, teniendo en cuenta que la ETC desistió de continuar con la ejecución del proyecto.

Con lo anterior, la Contraloría General de la República evidencia que el predio viabilizado por el MEN, el PA- FFIE y la ETC no cumplía con los requisitos exigidos; de igual manera, que no se realizó la visita en la que se hubiese determinado que el predio no contaba con servicios públicos, así como también, que tenía afectaciones ambientales.

Por lo anterior se determina un detrimento patrimonial por \$41.911.198 debido a que, desde el 19 de abril, 16 días después de suscribir el acta de inicio el contratista avisó acerca de las primeras situaciones que se presentaron, sin embargo, se permitió que se continuaran realizando los estudios técnicos en un predio que no contaba con los requisitos, lo cual demuestra una gestión fiscal antieconómica.

Lo anterior se causa por incumplimiento del principio de planeación en virtud del cual, las Entidades Estatales deben elaborar previamente estudios y análisis suficientemente serios y completos para desarrollar sus proyectos, inobservancia de lo dispuesto por el anexo técnico y los Términos de condiciones contractuales definidos para adelantar el proyecto.

Con la situación observada se generó inoportunidad en la construcción de la Institución Educativa, prolongación del proyecto en el tiempo e impedimento del beneficio que tendría la comunidad educativa y por tanto afectación en la prestación del servicio educativo.

Respuestas del Auditado

MEN: con oficio radicado No. 2020-EE-120665 la directora técnica de la Dirección de Cobertura y Equidad informó que las respuestas a las observaciones comunicadas fueron dadas directamente por la Unidad de Gestión PA FFIE.

FFIE: el FFIE presenta la “*Respuesta Observaciones No. 21 Planeación. Proyecto I.E.D. El Carmen, Sede Principal LL1779 - Guasca. (D, F)*”, sin embargo, la respuesta se refiere a la observación comunicada: Observación N° 21. Proyecto LL1222 "I.E. Colegio Adolfo León Gómez– Municipio de Pasca (D, F)” “...*En el desarrollo de la fase 1 se adelantaron mesas de trabajo donde se determinó la necesidad de construir obras correspondientes a la PTAR y PTAP las cuales eran obras complementarias y debían ser asumidas por la ETC Cundinamarca junto con el municipio de Pasca. Una vez revisado el tema por la ETC y el municipio le informaron a la UG-FFIE que no era posible adelantar la ejecución de la obra, debido a que dichas obras complementarias desbordaban el presupuesto previsto por la Entidad Territorial Certificada, por tal razón solicitaron la terminación del Acuerdo de Obra y acta de servicio de interventoría y la entrega de los estudios y diseños adelantados por Colpatria. Dicha terminación anticipada fue presentada y aprobada en el comité fiduciario No. 138 del 26 de marzo de 2018”. Por lo anterior es procedente aclarar que los estudios y diseños a pesar de que no fueron ejecutados en obra por esta UG-FFIE, cumplen técnicamente con la normatividad exigida y se entienden que es un producto de la ETC Cundinamarca viable para la ejecución del proyecto, con lo cual no es posible predicar la causación del detrimento patrimonial indicado por el equipo Auditor”.*

Comentario de la CGR

La respuesta presentada confirma que el proyecto, Llave 1222, a desarrollar en el municipio de Pasca no cumplió con el principio de planeación, el cual indica que las Entidades Estatales deben elaborar previamente estudios y análisis suficientemente serios con el fin de determinar, como en este caso, la necesidad de construir obras complementarias correspondientes a la PTAR Y PTAP.

Por lo anterior, se mantienen las incidencias comunicadas por cuanto se generó inoportunidad en la construcción de la Institución Educativa y prolongación del proyecto en el tiempo.

En conclusión, se configura un hallazgo con incidencia fiscal por **\$41.911.198** por la elaboración de estudios técnicos y diseños en un predio que necesitaba la construcción de obras complementarias no previstas por la ETC, para poder contar con servicios públicos, y presunta incidencia disciplinaria, a la luz del artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N° 19 Estudios Técnicos “I.E. Eugenio Díaz Castro” Soacha (D, F)

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, estableció que: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los*

principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

La Ley 489 de 1998, artículo 3, estableció que: *“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.”*

La Resolución 10281 de 2016 establece un único marco normativo necesario para cumplir con el proyecto del PNIE, en su artículo 23 determina: *“Cuando las entidades territoriales postulen predios, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la presente resolución, se entenderá que asumen las siguientes responsabilidades, en caso de que se prioricen sus respetivas obras de infraestructura educativa: 1. Financiar los gastos y pagos de impuestos, expensas y trámites para la consecución y aprobación de las licencias, permisos o autorizaciones que se requieran ante cualquier autoridad para la ejecución de las obras de infraestructura educativa. 2. Recibir las obras y encargarse del respectivo mantenimiento de la infraestructura educativa. 3. Realizar los estudios de vulnerabilidad y las demoliciones que requieran las obras de infraestructura educativa. 4. Garantizar la disponibilidad y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y las vías de acceso en las instituciones educativas objeto de las obras de infraestructura...”*

El anexo técnico para la suscripción de los Contratos Marco de obra en los literales b) y k) del numeral 3.1. Fase 1: preconstrucción, estudios técnicos y diseños. Alcance técnico, 3.1.1. Actividades a ejecutar, determina: *“b) Análisis del lugar. El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: Aspectos legales: • Verificación del predio: El Contratista verificará que el predio a intervenir es el mismo al cual el MEN y el FFIE dieron viabilidad jurídica y técnica, así mismo verificará la dirección y/o la localización mediante coordenadas geográficas. • Uso del suelo o Demarcación urbana: Contiene las normas urbanísticas, uso del suelo, afectaciones viales, ambientales o de uso que afecten el lote en el cual se desarrollará el Proyecto, verificar que de acuerdo con la certificación expedida por el ET o la ETC el predio no se encuentra en zona de riesgo de acuerdo con el EOT o el POT según aplique. • Normatividad ambiental: Contiene todas las normas o permisos que puedan afectar el desarrollo del Proyecto, tales como manejo de escombros, contaminación de ruido, emisiones, áreas de conservación o protección, permisos de tala, de remoción de la capa vegetal etc. k) Licencias y permisos aplicables • Licencia de construcción: Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto. Dentro del proceso de expedición de las licencias y permisos respectivos, el Contratista tendrá la obligación de sacar las copias adicionales que se requieran del Proyecto y deberá atender y solucionar la totalidad de las observaciones que presente cada curaduría u oficina de planeación, según sea el caso, dentro de los plazos establecidos para tal fin por la normatividad vigente, así mismo como las observaciones de otras Entidades (Corporaciones Ambientales, Empresas de Servicios Públicos, etc.). Si estas observaciones implican ajustes, el Contratista tiene la obligación de realizar las actualizaciones correspondientes a la curaduría u oficina de planeación o a las*

Entidades correspondientes. El Contratista deberá entregar a la Interventoría y al PA FFIE copia de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, antes del inicio de estas.”

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16-03-2020, determina: *“DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”*

El Artículo 53 de la Ley 734 de 2002: Sujetos disciplinables, determina: *“El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.”*

La Unión Temporal Educar Oriente, como contratista y el Consorcio Infraestructura Educativa ADS02 como interventor, suscribieron el 26-04-2016 el Acuerdo de Obra No.140002 y la Orden de servicio de interventoría No.140002-INT, con el PA-FFIE, con el objeto de: *“... Adelantar las actividades correspondientes a la elaboración de los estudios técnico, diseños, presupuestos de obra y la construcción de los espacios requeridos para dar inicio al proceso de implementación de la Jornada única en la institución educativa Eugenio Díaz Castro”;* proyecto en el cual no se cumplió con obligaciones definidas en el anexo técnico para la suscripción de los contratos marco y de obra, que establece: - *“Verificar que existan las licencias y/o permisos necesarios para la ejecución del contrato, así mismo revisar los requisitos exigidos por las entidades competentes a través de dichos permisos con el fin de garantizar su implementación antes del inicio del contrato”* y - *Realizar una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente (...)normas o permisos que puedan afectar el desarrollo del Proyecto.(...), áreas de conservación o protección.”*

Según los soportes, el Acuerdo de Obra y el acta de servicio de interventoría se suscribieron en virtud del comunicado SPM-0469 de 2015, expedido por el Secretario de Planeación del Municipio de Soacha, quien certificó que el predio de la Institución Educativa Eugenio Díaz Castro, sede El Charquito, identificado con

matrícula inmobiliaria 50S-900254, no se encuentra en zona de riesgo, de acuerdo con lo establecido en el P.O.T del municipio de Soacha.

Al finalizar la etapa 1 de este proyecto y remitir al FFIE el acta de terminación de los estudios, el contratista radica solicitud de licencia de construcción ante la Curaduría del municipio de Soacha; a lo cual, el 02-02-2017 la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca informa que el predio está ubicado en zona de amenaza baja por incendio forestal, amenaza media y baja por remoción en masa, zona de amenaza baja por inundación y que según información cartográfica se identifican dos fuentes hídricas innominadas en el sector, por lo tanto se hace necesario establecer la ronda de protección en áreas periféricas de cuerpos de agua.

El 16-05-2017, **una vez terminada la primera etapa, el FFIE notifica al Municipio de Soacha la cancelación del proyecto**, debido a que no hubo respuesta formal por parte de la Secretaria de Planeación municipal acerca de la definición sobre la franja o zona de protección ambiental.

Lo anterior evidencia incumplimiento de las obligaciones y funciones que debían cumplir el contratista, el interventor y el FFIE como supervisor, lo que genera que la comunidad estudiantil no pueda acceder a la Institución Educativa que pretendía implementar la jornada única en 14 aulas con capacidad para 40 estudiantes por aula, 560 alumnos. **Hallazgo con incidencia fiscal por \$90.318.240 y presunta incidencia disciplinaria**, a la luz del artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

Respuestas del Auditado

ETC (Municipio de Soacha): *“... El municipio de Soacha se permite manifestar que aunque para la postulación del proyecto a la convocatoria realizada por el Ministerio de Educación Nacional en el año 2015, la Secretaria de Planeación Municipal emitió certificación para el predio de la Institución Educativa Eugenio Díaz Castro de no afectación de carácter ambiental, era obligación de los contratistas del FFIE, validar la etapa de estudios y diseños cualquier tipo de restricción, y fue la Curaduría Urbana 2 del Municipio la que advirtió sobre las limitaciones ambientales del predio.*”

MEN: con oficio radicado No. 2020-EE-120665 la directora técnica de la Dirección de Cobertura y Equidad informó que las respuestas a las observaciones comunicadas fueron dadas directamente por la Unidad de Gestión PA FFIE.

FFIE: *“...Como se informó al requerimiento del grupo auditor, en respuesta anterior, el 23 de noviembre de 2016 se realizó una mesa de trabajo con representantes del Contratista de obra, el Interventor, las Secretarías de Planeación y Educación Municipal, la Curaduría Urbana No. 2 y la UG-FFIE con el fin de solucionar las observaciones presentadas por la Curaduría Urbana No. 2. En dicha mesa de trabajo fueron socializadas las observaciones y se estableció por parte de la Curaduría Urbana No. 2 la necesidad de contar con la aprobación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR para la ejecución del proyecto presentado en consideración a las restricciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Soacha de la franja y/o zona de*”

protección ambiental o ronda sobre el río Bogotá”. “...El 2 de febrero de 2017, mediante el comunicado No. 11172100420, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR informó que el predio de la Institución Educativa ubicado en el área rural del municipio de Soacha se localiza según la zonificación del Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca - POMCA del río Bogotá en zona de amenaza baja por incendio forestal, zona de amenaza media y baja por remoción en masa, zona de amenaza baja por inundación, en zona de amenaza media por sismo. Adicionalmente informó que no se encuentra en zonas afectadas por inundación según la base de datos del ICDE (Infraestructura Colombiana de Datos Especiales) del año 2011. Igualmente, señaló que, según información cartográfica, se identifican dos fuentes hídricas innominadas en el sector, de las cuales una de estas discurre por el perímetro occidental del predio, por lo tanto se hace necesario determinar por parte de la administración municipal cual es el uso del suelo de la franja paralela a la máxima de agua de este cuerpo hídrico de conformidad con la normatividad ambiental vigente o en caso que sea necesario tener en cuenta las determinaciones ambientales establecidas en el Acuerdo Car No.16 de 2008 para establecer la ronda de protección en áreas periféricas de cuerpos de agua. “...El 24 de septiembre de 2019, mediante Radicado 20194200061241 Id: 47949, el Director de Espacio Físico y Urbanismo, señor (...), remite un Concepto Secretaría de Planeación Municipal acerca de la viabilidad técnica para la intervención de la institución educativa Eugenio Díaz – sede Charquito, de la cual puede concluirse que por ahora no es posible la ejecución de la Obra Nueva en la IE El Charquito, lo anterior porque en dicha comunicación se expresa: “Finalmente nos permitimos informales que la Secretaria de Planeación adelanta el proceso de Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial el cual cursa trámite ante la Corporación Autónoma Regional CAR, en el planteamiento de la propuesta de revisión se tiene previsto que el Río Bogotá cuente únicamente con la Ronda Hidráulica en el sector rural, esta norma aplicaría una vez se adopte la Revisión al POT” Así las cosas, es relevante precisar, que los hechos narrados en relación con la situación que presentó con posterioridad en el predio, fueron el resultado de una situación que no fue de conocimiento al momento de la convocatoria efectuada por el MEN, ni previo de la celebración del Acuerdo de Obra y mucho menos durante la Fase 1 de Estudios y Diseños, no fue de conocimiento tampoco de la ETC.

Comentario de la CGR

En la respuesta el FFIE afirma que: “... los hechos narrados en relación con la situación que presentó con posterioridad en el predio, fueron el resultado de una situación que no fue de conocimiento al momento de la convocatoria efectuada por el MEN” siendo esto incorrecto por cuanto son afectaciones ambientales que debía conocer la Entidad Territorial, las cuales estaba en la obligación de evaluar antes de postular el predio. De otra parte y comoquiera que, a mayo de 2017, una vez terminada la primera etapa, el FFIE notifica al Municipio de Soacha la cancelación del proyecto y a septiembre de 2019 la Secretaría de Planeación Municipal no ha recibido por parte de la CAR la definición de la Ronda Hidráulica del Río Bogotá, se evidencia que la comunidad estudiantil no pueda acceder a la Institución Educativa que pretendía implementar la jornada única en 14 aulas con capacidad para 40 estudiantes por aula, 560 alumnos.

La entidad territorial está de acuerdo con la CGR al manifestar que era obligación de los contratistas del FFIE, validar en la etapa de estudios y diseños cualquier tipo de restricción ambiental.

Por lo anterior la Contraloría General de la República considera que con la respuesta no se desestima la observación y por lo tanto esta se valida en los mismos términos y connotaciones con las que fue comunicada.

En conclusión, la observación se valida como un hallazgo con incidencia fiscal por **\$90.318.240**; de los cuales, \$78.537.600 por la elaboración de estudios técnicos y diseños en un predio que se encuentra en riesgo ambiental y \$11.780.640 por la interventoría que no advirtió el riesgo en el que se encontraba este predio y presunta incidencia disciplinaria, a la luz del artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N° 20 Proyecto LL1346 “I.E. León XIII” Municipio de Soacha (D, F)

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, estableció que: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

La Ley 489 de 1998, artículo 3, estableció que: *“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.”*

La Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: *“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes...”*.

En la Sección 2, Subsección 1 Planeación, del Decreto 1082 de 2015, determina como el primer elemento obligatorio que deben contener los estudios y documentos previos, la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

La Resolución 10281 de 2016 establece un único marco normativo necesario para cumplir con el proyecto Plan Nacional de Infraestructura Educativa, en su artículo 23 determina: *“Cuando las entidades territoriales postulen predios, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la presente resolución, se entenderá que asumen las siguientes responsabilidades, en caso de que se prioricen sus respectivas obras de infraestructura educativa:*
1. Financiar los gastos y pagos de impuestos, expensas y trámites para la consecución y aprobación de las licencias, permisos o autorizaciones que se requieran ante cualquier autoridad para la

ejecución de las obras de infraestructura educativa. 2. Recibir las obras y encargarse del respectivo mantenimiento de la infraestructura educativa. 3. Realizar los estudios de vulnerabilidad y las demoliciones que requieran las obras de infraestructura educativa. 4. Garantizar la disponibilidad y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y las vías de acceso en las instituciones educativas objeto de las obras de infraestructura...”.

El Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero del PA-FFIE, suscribió el 29-02-2016 el contrato marco de obra sin número, con la Unión Temporal Educar Oriente y el contrato marco de interventoría sin número con el Consorcio Infraestructura Educativa ADS- 02. El 12-09-2017 se suscribió el Acuerdo de Obra 140004-2 OBR para Adelantar las actividades correspondientes a la elaboración de los estudios técnico, diseños y la construcción de los espacios requeridos para dar inicio al proceso de implementación de la Jornada Única en la Institución Educativa León XIII, del municipio de Soacha.

El anexo técnico para la suscripción de los Contratos Marco de obra en los literales b) y k) del numeral 3.1. Fase 1: preconstrucción, estudios técnicos y diseños. Alcance técnico, 3.1.1. Actividades a ejecutar, determina: “b) *Análisis del lugar. El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: Aspectos legales: • Verificación del predio: El Contratista verificará que el predio a intervenir es el mismo al cual el MEN y el FFIE dieron viabilidad jurídica y técnica, así mismo verificará la dirección y/o la localización mediante coordenadas geográficas. • Uso del suelo o Demarcación urbana: Contiene las normas urbanísticas, uso del suelo, afectaciones viales, ambientales o de uso que afecten el lote en el cual se desarrollará el Proyecto, verificar que de acuerdo con la certificación expedida por el ET o la ETC el predio no se encuentra en zona de riesgo de acuerdo con el EOT o el POT según aplique. • Normatividad ambiental: Contiene todas las normas o permisos que puedan afectar el desarrollo del Proyecto, tales como manejo de escombros, contaminación de ruido, emisiones, áreas de conservación o protección, permisos de tala, de remoción de la capa vegetal etc. k) Licencias y permisos aplicables• Licencia de construcción: Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto. Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.”*

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16-03-2020 determina: “*Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de*

quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

La Ley 1474 de 2011, artículo 83, estableció: **“Supervisión e Interventoría Contractual.** *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”*

Ley 734 de 2002, Artículos 34 y 53.

El Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero del PA- FFIE suscribió el 12-09-2017 el Acta de Servicios No. 140004-2 OBR, con plazo total de 17 meses (5 meses fase estudios y 12 meses fase construcción), con la Unión Temporal Educar Oriente, por \$8.811.289.480 y la Orden de servicio de interventoría 140004-2INT, con el Consorcio Infraestructura ADS 02, por \$423.396.481, con el objeto de: *“Realizar los diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los proyectos de Infraestructura educativa requeridos por el FONDO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA (FFIE), bajo la modalidad de contratación PRECIO GLOBAL FIJO, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los Términos y condiciones contractuales y sus adendas, y en los anexos del presente contrato. (Región Llanos, Bogotá y Cundinamarca). Adelantar las actividades correspondientes a la elaboración de los estudios técnico, diseños y la construcción de los espacios requeridos para dar inicio al proceso de implementación de la Jornada Única en la Institución Educativa León XIII del municipio de Soacha”.*

En cumplimiento del plazo establecido para la Fase 1, el 21-01-2018 el interventor del acta de servicios de obra, remitió el acta de terminación de la fase de estudios técnicos y diseños.

El 25-06-2018 el contratista radicó ante la Curaduría Urbana N° 2 del municipio de Soacha la solicitud de demolición parcial y licencia de construcción para la ejecución de las obras del proyecto.

El 15-05-2018 el interventor remite a la UG- FFIE el presupuesto aprobado para la ejecución de obras adicionales y complementarias, en virtud de la aprobación y recibo a satisfacción del presupuesto entregado y demás productos que componen la fase 1.

La Secretaria de Educación y Cultura de Soacha de la ETC no remitió la autorización correspondiente para el desembolso de recursos, con el fin de ejecutar las obras adicionales y complementarias del proyecto, en virtud del presupuesto aprobado y de la entrega de la Fase 1.

Como respuesta a esta situación y a la demora en la demolición de bloques existentes, desde el 24-06-2018, se presentaron dos suspensiones y 15 prórrogas al proyecto, según solicitudes de la Interventoría y del contratista, así.

Cuadro No. 63

Suspensiones Acta de Servicios N° 140004-2 OBR
Municipio de Soacha (Cundinamarca)

Solicitadas por Interventor	Solicitadas por Contratista	Fecha Solicitud	Término	A partir	Hasta
Suspensión 1 solicita 30 días del 25 junio hasta el 24 de julio de 2018	Prórroga 1	23-07-2018	30 Días	25-07-2018	23-08-2018
	Prórroga 2	24-08-2018	30 Días	24-08-2018	22-09-2018
	Prórroga 3	20-09-2018	30 Días	23-09-2018	22-10-2018
	Prórroga 4	19-10-2018	30 Días	23-10-2018	21-11-2018
	Prórroga 5	19-11-2018	30 Días	22-11-2018	21-12-2018
	Prórroga 6	19-12-2018	30 Días	22-12-2018	20-01-2019
	Prórroga 7	18-01-2019	30 Días	21-01-2019	19-02-2019
	Prórroga 8	14-02-2019	30 Días	20-02-2019	20-03-2019
	Prórroga 9	18-03-2019	30 Días	22-03-2019	20-04-2019
	Prórroga 10	16-04-2019	30 Días	21-04-2019	20-05-2019
Suspensión 2 Solicita 30 días del 16 mayo al 14 de junio de 2019	Prórroga 1	15-06-2019	30 Días	15-06-2019	4-07-2019
	Prórroga 2	15-07-2019	30 Días	15-07-2019	13-08-2019
	Prórroga 3	14-08-2019	30 Días	14-08-2019	12-09-2019
	Prórroga 4	13-09-2019	30 Días	13-09-2019	12-10-2019
	Prórroga 5	13-10-2019	30 Días	13-10-2019	11-11-2019

Fuente: Acuerdo de Obra con sus modificaciones.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 64

Suspensiones Acta de Servicios No.140004-2 OBR

Solicitadas X Interventor	Solicitadas X Contratista	Fecha Solicitud	Término	A partir	Hasta
SUSPENSIÓN 1 solicita 30 días del 25 junio hasta el 24 de julio de 2018	Prórroga 1	23/07/2018	30 Días	25/07/2018	23/08/2018
	Prórroga 2	24/08/2018	30 Días	24/08/2018	22/09/2018
	Prórroga 3	20/09/2018	30 Días	23/09/2018	22/10/2018
	Prórroga 4	19/10/2018	30 Días	23/10/2018	21/11/2018
	Prórroga 5	19/11/2018	30 Días	22/11/2018	21/12/2018
	Prórroga 6	19/12/2018	30 Días	22/12/2018	20/01/2019
	Prórroga 7	18/01/2019	30 Días	21/01/2019	19/02/2019
	Prórroga 8	14/02/2019	30 Días	20/02/2019	20/03/2019
	Prórroga 9	18/03/2019	30 Días	22/03/2019	20/04/2019
	Prórroga 10	16/04/2019	30 Días	21/04/2019	20/05/2019
SUSPENSIÓN 2 Solicita 30 días del 16 mayo al 14 de junio de 2019	Prórroga 1	15/06/2019	30 Días	15/06/2019	4/07/2019
	Prórroga 2	15/07/2019	30 Días	15/07/2019	13/08/2019
	Prórroga 3	14/08/2019	30 Días	14/08/2019	12/09/2019
	Prórroga 4	13/09/2019	30 Días	13/09/2019	12/10/2019
	Prórroga 5	13/10/2019	30 Días	13/10/2019	11/11/2019

Fuente: Acuerdo de Obra con sus modificaciones.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Estas prórrogas y las suspensiones fueron justificadas en:

- Que la ETC no adelantó las obras de demolición de los bloques de las edificaciones existentes en la zona de implantación del proyecto.
- Que el contratista solo cuenta con 5 meses de ejecución y que por lo tanto se deben adicionar los contratos marco de obra y de interventoría; esta advertencia la hace el interventor el 19 de mayo de 2019, cuando han pasado 20 meses a partir de la suscripción del Acuerdo de Obra.

El 26-08-2019, a menos de un mes de vencerse el plazo del Acuerdo de Obra, en reunión entre las direcciones técnica y jurídica del FFIE, el contratista de obra y el interventor, el contratista manifestó la intención de ceder la ejecución del proyecto y se hizo el compromiso de buscar un cesionario.

El 13-09-2019 el contratista Unión Temporal Educar Oriente informa que no se encuentra interesado en más prórrogas al Acuerdo de Obra y que desiste de la cesión.

El 7-10-2019 la dirección jurídica del FFIE solicita a la coordinación regional iniciar el trámite de terminación anticipada del Acuerdo de Obra.

La Dirección Técnica de la UG-FFIE elaboró la línea del tiempo del proyecto, por lo cual evidenció que la ejecución de la fase de construcción supera el plazo del contrato marco de obra y del contrato marco interventoría y por lo tanto debe procederse con la terminación anticipada del proyecto. Que fue aprobada en comité fiduciario, el 8-11-2019.

La CGR evidencia que el predio viabilizado por el MEN, el PA-FFIE y la ETC no cumplieron con los requisitos exigidos, por cuanto la ETC no adelantó las obras de demolición de los bloques de las edificaciones existentes en la zona de implantación del proyecto, no se dio cumplimiento a las obligaciones del FFIE y el MEN como supervisores del proyecto.

La ETC, el MEN y el FFIE no actuaron oportunamente frente a la ejecución de este proyecto, por cuanto permitieron que se realizaran estudios técnicos en un predio que no contaba con los requisitos, aprobaron suspensiones y prórrogas por 17 meses (mismo término que se contempló como plazo del Acuerdo de Obra), lo cual demuestra una gestión fiscal antieconómica y se determina un detrimento patrimonial en cuantía de \$254.800.108.

Lo anterior por incumplimiento del principio de planeación en virtud del cual, las entidades estatales deben elaborar previamente estudios y análisis suficientemente serios y completos para desarrollar sus proyectos, así mismo, inobservancia de lo dispuesto por el Anexo técnico y los Términos de condiciones contractuales definidos para adelantar el proyecto.

Con la situación observada se generó inoportunidad en la construcción de la Institución Educativa, prolongación del proyecto en el tiempo, afectación de los recursos públicos dispuestos para el proyecto e impedimento del beneficio que tendría la comunidad educativa.

Hallazgo con incidencia fiscal por \$254.800.108 y presunta incidencia disciplinaria, a la luz del artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

Respuestas del Auditado

ETC (Municipio de Soacha): *“...A la fecha en la ejecución del proyecto se está en reasignación de la fase 2 a nuevos contratistas de obra e interventoría (Consortio Desarrollo Escolar y Consortio AGG- Interventoría). Ya se han realizado comités técnicos para revisión de los diseños entregados por UTEO en el desarrollo de la fase 1. Lo anteriormente expuesto junto con los respectivos soportes anexos demuestra que el municipio de Soacha actuó diligentemente dentro de sus obligaciones y que las demoras en la ejecución del proyecto competen a los procesos realizados por el FFIE como supervisor con sus contratistas de obra e interventoría, ...”*

MEN: con oficio radicado No. 2020-EE-120665 la directora técnica de la Dirección de Cobertura y Equidad informó que las respuestas a las observaciones comunicadas fueron dadas directamente por la Unidad de Gestión PA FFIE.

FFIE: *“El FFIE presenta respuesta a la observación No. 23 Estudios Técnicos “I.E. Eugenio Díaz Castro” SOACHA (D, F), sin embargo la Observación comunicada y a la cual están presentando respuesta corresponde a Observación N° 23. Proyecto LL 1346 “I.E. León XIII” municipio de Soacha (D, F). ...Es de aclarar que dentro del Convenio suscrito con la ETC, es obligación del Municipio todo lo referente a las obras complementarias y la obtención de las licencias y permisos que se requieran para la ejecución de los proyectos, por lo que deben ser financiadas estas actividades con recursos propios y comunicar al FFIE la fecha de su cumplimiento. ...En virtud de lo anterior, la ETC debía emitir la correspondiente autorización del desembolso de los recursos para la ejecución de las Obras complementarias del proyecto previstas en el presupuesto aprobado. Lo anterior con el fin de realizar la respectiva adición y modificación a las Actas de Servicio, por cuanto el precio global fijo de las obras adicionales y complementarias debía ser asumido en un ciento (100%) por la ETC. ...La ETC por medio del oficio SEM-PE-No 0307-2018, y radicado en el FFIE el 26 de diciembre de 2018, comunicó que el Municipio realizaría de manera independiente, el proceso de demolición, y por lo tanto no autorizaba el uso de los recursos disponibles de los saldos para esta actividad. Se evidencia que la suspensión del proyecto que se extendió por 11 meses, (desde la radicación por parte del Contratista Unión Temporal Educar Oriente ante la Curaduría del Municipio de Soacha sobre la solicitud de demolición parcial y licencia de construcción para la ejecución de las obras de la Institución Educativa León XIII y la respuesta entregada por la ETC de Soacha mediante correo electrónico del 15 de mayo del 2019,) es imputable a la ETC, toda vez que la obligación de realizar las obras complementarias se encontraba a su cargo. ... la imposibilidad en la ejecución del proyecto, ser debió a la demora por parte de la ETC relacionada con la demolición requerida para el inicio de la fase 2 – Construcción, lo que impidió que la construcción se iniciara en su oportunidad.”*

Comentario de la CGR

Según la respuesta presentada por la Entidad territorial, la responsabilidad corresponde al FFIE, por cuanto las demoras en la ejecución del proyecto competen a los procesos realizados por el FFIE como supervisor con sus contratistas de obra e interventoría y el FFIE endilga la responsabilidad a la ETC por la demora en la demolición requerida para iniciar la fase 2, cada uno presenta argumentos que no son de recibo para la CGR por cuanto no se han resuelto los inconvenientes y por tanto no existe certeza en cuanto a la ejecución del proyecto.

En conclusión, lo evidente para la CGR es que el 21 de enero de 2018 terminó la fase de estudios técnicos y diseños y a la fecha junio de 2020 el proyecto no se ha ejecutado, lo que genera inoportunidad en la construcción de la Institución Educativa y configura un hallazgo con incidencia fiscal por \$254.800.108 y presunta incidencia disciplinaria, a la luz del artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N° 21 Proyecto “*IEM José Celestino Mutis*”, sede Lusitania. LL1249 (D, F)

Constitución Política de Colombia: “**Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

Código Civil Colombiano: “**Artículo 1602.** *Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*”

Ley 489 de 1998. Normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional: “**Artículo 3: Principios de la función administrativa.** *La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*”

Ley 610 de 2000. Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. **Artículo 6, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. “Daño Patrimonial al Estado”⁵³**

⁵³ Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. **Artículos 34⁵⁴ y 53⁵⁵. Deberes del servidor público y sujetos disciplinables.**

Procuraduría General de la Nación. Aplicación del principio de Planeación: “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).”

Sentencia del 31-08-2006, radicación R- 7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes (...).”

Convenio Interadministrativo Marco N° 969 de junio 24 de 2015: **“CONSIDERACIONES:** “La principal barrera para implementar la estrategia de jornada única en la totalidad de establecimientos educativos oficiales del país es el déficit actual de aulas escolares, que se calcula en 51.134 y que limita que todos los niños y niñas del país tengan la oportunidad de estudiar en una jornada única escolar. El Gobierno nacional, a través de EL MINISTERIO, ha diseñado el Plan Nacional de Infraestructura Educativa - PNIE para romper dicha barrera y permitir la implementación de la jornada única a 2025 en zonas urbanas y 2030 en zona rural. Entre 2015 y 2018 se espera que a través del PNIE se reduzca este déficit en 60%. Además de la reducción en el déficit de aulas, el PNIE se propone generar estándares para la construcción de los colegios de jornada única. Se busca que la inversión en infraestructura educativa tenga el mayor impacto, sea pertinente y eficiente. Para el efecto, la administración del PNIE se realizará a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Pre-escolar, Básica y Media - FFIE, el cual busca: (i)

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 los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

54 Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...).”

55 Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.

consolidar y orientar los recursos de distintas fuentes destinados a la infraestructura educativa; (ii) administrar los dineros de forma eficiente y (iii) priorizar y seleccionar los proyectos ubicados en las zonas de mayor impacto y con mayores ventajas para su ejecución, entre otras. Hoy se tiene estimado que el costo de esta política para cumplir las metas de construcción de aulas y demás infraestructura necesaria a 2018 asciende a 4 billones de pesos. En este contexto, el Plan Nacional de Infraestructura Educativa tiene como objetivos: i) Lograr condiciones adecuadas en la infraestructura existente en las zonas urbanas y rurales del país; ii) Optimizar la infraestructura existente; iii) Generar la infraestructura necesaria para la implementación de la Jornada Única en diez (10) años; iv) Construir en cuatro (4) años el sesenta por ciento (60%) de las aulas requeridas para cubrir el déficit hoy existente; y) Adelantar las obras de infraestructura educativa que sean priorizadas por el FFIE a través de esquemas que faciliten la inversión de recursos de los que se nutre este Fondo. vi) Vincular a los mejores agentes del sector de la construcción a los procesos de contratación y ejecución de los proyectos; vii) Optimizar los recursos financieros de diversas fuentes para la construcción de proyectos educativos. Conforme a estos objetivos se deben establecer las necesidades específicas del país, partiendo del análisis que respecto de estas tiene cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción de espacios educativos tanto a nivel urbano como rural y la definición de los mecanismos de financiamiento para su atención, contratación y ejecución". "(...) Para establecer los compromisos iniciales con las ETC cuyos predios son viables jurídica y técnicamente para la intervención con obras de infraestructura educativa y de aquellos que en posteriores convocatorias cuenten con este concepto de viabilidad; el MEN consideró pertinente suscribir un convenio marco con cada ETC., a través del cual se busca lograr la articulación financiera necesaria para emprender la ejecución de dichos proyectos, propendiendo de esta forma por el desarrollo de obras que cumplan con las condiciones de cofinanciación establecidas en el arreglo institucional establecido para tal fin en el Conpes 3831 aprobado el 3 de junio de 2015 y denominado "DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA JORNADA ÚNICA ESCOLAR". Conforme a estos dos marcos, esto es, del documento Conpes y en el Plan Nacional de Desarrollo, las entidades territoriales tienen una serie de roles que van desde la planeación, ejecución, seguimiento y control y evaluación; los cuales se ven traducidos en el compromiso institucional que estas tienen con el Plan Nacional de Infraestructura Educativa. Otros roles son: i) La identificación y cuantificación de necesidades y requerimientos específicos de infraestructura, ii) la localización de predios, diseños, dotaciones y otros recursos, iii) determinación de aportes en dinero o especie y legalización de predios, iv) disposición de predios y diseños de la obra (cuando sea viable), y) aportes en dinero al FFIE y disposición de otros recursos acordados, vi) recibo de obras finales, vii) seguimiento y control a sus aportes y demás recursos dispuestos por el Plan (...)"

"CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional De Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única". **"CLÁUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL.** (...) Compromisos específicos del ETC: (...) 2. Aportar los predios postulados dentro de las Convocatorias adelantadas por EL MINISTERIO, adjuntando para el efecto la carta de compromiso que señale: (i) que éste (os) no será (n) destinado (s) para otro proyecto y (ii) que cumple (n) con el uso del suelo aprobado en los POT o EOT, según corresponda. Lo anterior, no implicará cambio de titularidad sobre los mismos. 6. Posibilitar la ejecución del proyecto en el (los) predio (s) postulado (s) del cual sea titular la ETC, o en aquel (llos) que luego de efectuadas las verificaciones del caso se advierta que su propiedad recae en la nación, el departamento, el distrito o municipio, establecimientos educativos oficiales o Comunidades Negras e Indígenas o de cualquier otra entidad pública, y que se encuentra identificado e individualizado en la viabilización efectuada por las instancias competentes. Estos predios se encuentran detallados en el Anexo Técnico que hace parte del presente Convenio".

Convenio Interadministrativo Específico 1476 del 18-12-2015: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO. (...) para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el municipio de Fusagasugá que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”.** **“CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL.** 2. Disponer de los predios que fueron postulados y viabilizados de los proyectos de infraestructura identificados en el anexo No. 1, “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO”. 3 Garantizar que el predio viabilizado, en el cual se llevarán a cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantenga libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo del proyecto. 6. Poner a disposición del FFIE, del PATRIMONIO AUTONOMO, contratista de obra y del interventor que resulten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No.1 “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS”. 10. Garantizar la conexión de servicios públicos, obras de urbanismo, acometidas, redes públicas, accesos, pozos, canales, la operación, mantenimiento y las que se requieran afines para el logro del objeto del presente convenio. 11) Ejecutar las obras correspondientes a vías de acceso con las respectivas obras de urbanismo tales como: calzadas, andenes, redes de servicios públicos, drenajes, cerramientos, arborización o paisajismo de manera que entren en funcionamiento con el inicio de operación de las obras de infraestructura educativa que se desarrollen en virtud del presente convenio, en el evento en que los predios destinados para la ejecución de los proyectos no cuenten con vías de acceso.”

Resolución 10281 de 2016. Establece las reglas de financiación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del proyecto Plan Nacional de Infraestructura Educativa: **“Artículo 23:** Cuando las entidades territoriales postulen predios, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la presente resolución, se entenderá que asumen las siguientes responsabilidades, en caso de que se prioricen sus respectivas obras de infraestructura educativa: 1. Financiar los gastos y pagos de impuestos, expensas y trámites para la consecución y aprobación de las licencias, permisos o autorizaciones que se requieran ante cualquier autoridad para la ejecución de las obras de infraestructura educativa. 2. Recibir las obras y encargarse del respectivo mantenimiento de la infraestructura educativa. 3. Realizar los estudios de vulnerabilidad y las demoliciones que requieran las obras de infraestructura educativa. 4. Garantizar la disponibilidad y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y las vías de acceso en las instituciones educativas objeto de las obras de infraestructura (...)”

Anexo Técnico para la suscripción de los Contratos Marco de Obra. Abril de 2016: **“Numeral 3.1. FASE 1: PRECONSTRUCCIÓN, ESTUDIOS TÉCNICOS Y DISEÑOS. ALCANCE TÉCNICO, 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR. Literal b) Análisis del lugar.** El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: Aspectos legales: • Verificación del predio: El Contratista verificara que el predio a intervenir es el mismo al cual el MEN y el FFIE dieron viabilidad jurídica y técnica, así mismo verificara la dirección y/o la localización mediante coordenadas geográficas. • Uso del suelo o Demarcación urbana: Contiene las normas urbanísticas, uso del suelo, afectaciones viales, ambientales o de uso que afecten el lote en el cual se desarrollará el Proyecto, verificar que de acuerdo con la certificación expedida por el ET o la ETC el predio no se encuentra en zona de riesgo de acuerdo con el EOT o el POT según aplique. • Normatividad ambiental: Contiene todas las normas o permisos que puedan afectar el desarrollo del Proyecto,

tales como manejo de escombros, contaminación de ruido, emisiones, áreas de conservación o protección, permisos de tala, de remoción de la capa vegetal etc”. **Literal c) Estudios técnicos.** • “Estudio hidrosanitario. El Contratista, deberá tramitar la disponibilidad de servicio de agua potable, alcantarillado y manejo de aguas lluvias ante la empresa prestadora del servicio, con base en las disponibilidades, desarrollar el diseño, aplicando la NTC 1500 código Colombiano de Fontanería (...)”. **Literal k) Licencias y permisos aplicables** • Licencia de construcción: Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto. Dentro del proceso de expedición de las licencias y permisos respectivos, el Contratista tendrá la obligación de sacar las copias adicionales que se requieran del Proyecto y deberá atender y solucionar la totalidad de las observaciones que presente cada curaduría u oficina de planeación, según sea el caso, dentro de los plazos establecidos para tal fin por la normatividad vigente, así mismo como las observaciones de otras Entidades (Corporaciones Ambientales, Empresas de Servicios Públicos, etc.). Si estas observaciones implican ajustes, el Contratista tiene la obligación de realizar las actualizaciones correspondientes a la curaduría u oficina de planeación o a las Entidades correspondientes. El Contratista deberá entregar a la Interventoría y al PA FFIE copia de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, antes del inicio de estas.”

Contrato Marco de Obra N° 1380-36-2016 del 8-07-2016. Grupo 6: “**CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** (...) elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato”. “**CLÁUSULA SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” (Subrayado fuera de texto). “**CLÁUSULA TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$375.000.000.000)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra (...)”.

Acuerdo de Obra N° 405030 del 18-07-2017: “**CLÁUSULA PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva en la IEM José Celestino Mutis sede Lusitania, ubicada en la Diagonal 29 N° 24-01 de Fusagasugá, Departamento de Cundinamarca de la República de Colombia, la cual se encuentra dentro del Grupo N°6-Bogotá, Cundinamarca y Llanos, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC” “**CLÁUSULA SEXTA. TÉRMINO DE DURACIÓN.** El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el término de duración de cada una de las mismas:

Fase	Inicial
FASE 1	3.5 meses
FASE 2	10 meses
FASE 3	1.5 meses

(...)”

“CLÁUSULA SÉPTIMA. VALOR DEL ACUERDO DE OBRA. (...) el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de SEIS MIL CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$4.257.864.575) (en adelante el “Precio”) por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 6 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.” (Subrayado fuera de texto).

El 8 y 15 de julio de 2016, el Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero del PA-FFIE suscribieron el contrato marco de obra 1380-36-2016, con la Constructora Colpatria S.A. Grupo 6 y el contrato marco de interventoría 1380-52-2016 con el Consorcio CCI. Grupo 6, respectivamente. El 18-10-2017 suscribió el Acuerdo de Obra 405030-OBR, para realizar las labores de i) pre-construcción, ii) construcción y iii) post-construcción para la obra nueva en la IEM José Celestino Mutis, Sede Lusitania. LL1249. Valor inicial \$4.257.864.575 y final \$4.291.776.757. Plazo: Fase 1: 3,5 meses, Fase 2: 10 meses y Fase 3: 1,5 meses.

En la misma fecha suscribió el Acta de Servicio de Interventoría 405030-INT para realizar labores de interventoría sobre las fases e Institución antes señalada. Valor inicial \$224.983.029 y final \$277.406.301.

La viabilidad técnica y jurídica de este proyecto la realizó Findeter, en el marco del contrato interadministrativo 620 de 2015.

El desarrollo de este proyecto mostró deficiencias de planeación, seguimiento e incumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, por parte de los diferentes actores que participaron en la cofinanciación y operación para la puesta en marcha del mismo, toda vez que se evidenció que el predio viabilizado y/o priorizado por el FFIE y ETC y ET no reunía las condiciones para adelantar el proyecto de infraestructura educativa, y sin embargo, inició, mostrando atrasos en su ejecución, con avance mínimo y quedando inconcluso, sin lograr subsanar la meta del PNIE, que buscó la reducción en el déficit de aulas para la implementación de la jornada única escolar.

Lo anterior se fundamenta en los siguientes hechos:

- El 26-10-2017, 15 meses, 18 días después de estar suscrito el contrato marco de obra con la Constructora Colpatria. Grupo 6, se inició la Fase 1 (estudios y diseños) del Acuerdo de Obra 405030-OBR.

- El 12-01-2018, 2 meses luego de dar inicio a la Fase 1 se realizó la suspensión 1, por 30 días argumentando que: “(...) 1) En reunión el 16 de noviembre de 2017, la Constructora Colpatria (el Contratista de Obra) le informó al representante de la Alcaldía de Fusagasugá (la ETC), a la Unidad de Gestión del PA FFFIE (UG-PAFFIE) y al consorcio CCI (el interventor) que de acuerdo con la visita: adelantada al predio que se va a intervenir se evidenció que: i) la IE no cuenta con suministro de agua potable. ii) No hay red de sistema sanitario, iii) No hay red de energía eléctrica. iv) No hay red de energía eléctrica, y v) No se evidencia el plano de urbanismo aprobado por la Secretaría de Infraestructura Municipal.”. 2) Que como consecuencia de lo anterior... el contratista de obra informó a la ETC, que con el fin de garantizar el suministro del punto cero de las redes de servicios públicos requiere de la siguiente información: i) Puntos de conexión hidráulica y sanitaria ... ii) Planos de urbanismo aprobados por la Secretaría de Infraestructura Municipal, pues en este se definen los perfiles viables, rondas, aislamientos, controles ambientales, información esencial para la definición de los niveles y/o cotas de implantación del proyecto y iii) punto de conexión eléctrica y carga de poste o subestación que alimentará a la IE”. Esta suspensión se prorrogó 4 veces, hasta el 29 de mayo de 2018, toda vez que no se superaban los motivos que dieron lugar a la misma.
- El 30-05-2018, reinició la Fase 1, la cual tenía un tiempo programado de ejecución de 3,5 meses (a partir del 26-10-2017), sin embargo, requirió de una prórroga de 20 días calendario adicionales⁵⁶, para concluir dicha Fase el 18-07-2018, 9 meses, después de iniciada su ejecución, con un desfase del 157% frente a lo programado.
- También requirió de la realización de dos Fases Intermedias, cada una de dos meses, con el fin de elaborar diseños de muros de contención y de obras de urbanismo. Según información del FFIE, la Fase intermedia 1 se desarrolló desde el 18-10-2018 al 12-12-2018 y la Fase intermedia 2, del 11-03-2019 al 11-05-2019. De esto se establece que, existieron períodos de tiempo con aparente ejecución, pero sin mostrar resultados y con retrasos injustificados: Del 19-07-2018 al 17-10-2018 (3 meses), del 12-12-2018 al 10-03-2019 (3 meses) y del 11-05-2019 al 21-06-2019 (1,5 meses).
- El 21-06-2019, se suscribió la suspensión 2 por 30 días, hasta el 20-07-2019, en razón a: “(...) 1) Mediante comunicación del 28-02-2019 el Contratista de obra remitió al consorcio CCI (el interventor) el presupuesto para ejecución de las obras complementarias...: i) muros de contención. ii) Movimientos de tierra para conformación de terrazas iii) Mejoramiento de tierras bajo zapatas iv) cambio específico placa contrapiso. 59 Que, como consecuencia de lo anterior la UG FFIE gestionará la legalización de la adición de los recursos para la ejecución de las obras adicionales y complementarias del proyecto, previstas en el presupuesto aprobado (...)”.

⁵⁶ Según otrosí 1 del 25-06-2018

- A 30-05-2020, el Acuerdo de Obra continúa interrumpido, pese a que la última suspensión iba hasta el 20-07-2019 y que la licencia de construcción fue ejecutoriada el 20 de junio del mismo año⁵⁷.
- Quedó con estudios y diseños, pero sin iniciar Fase 2, por las siguientes razones⁵⁸:
 - *“Adición de recursos para realizar obras complementarias. Una vez ejecutoriada y en firme la licencia de construcción del proyecto, se procede con la suspensión No. 2, motivada en la gestión por parte de la ETC, para la adición de recursos para la ejecución de las obras complementarias necesarias del proyecto y la entrega material del área a intervenir (predio) por parte igualmente de la ETC, responsable conforme a las obligaciones de los Convenios Interadministrativo Marco 969 y Específico 1476 de 2015 celebrados con el MEN para su participación en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE), conforme a las condiciones iniciales con las cuales se adelantaron los estudios y diseños técnicos de la Fase 1. Los recursos requeridos, solo fueron adicionados finalizado el mes de diciembre de 2019 (...)”;*
 - *“Modificación en los niveles del terreno, que ocasionaron cambios frente a las condiciones iniciales del proyecto, con los cuales hicieron los estudios: Se modificaron los niveles dado que, por la remoción de tierras en la vía aledaña, estos volúmenes fueron almacenados en un área importante del predio, en la que se debía implantar un bloque de aulas, lo que no permite la verificación topográfica entregada en la consultoría. Estas modificaciones, ocasionaron cambios frente a las condiciones iniciales del proyecto, con los cuales hicieron los estudios: es una variable encontrada luego de la expedición de la licencia de construcción y previo al inicio de la fase 2, circunstancia que determino la NO entrega del predio por parte de la ETC”.*
 - *“No se ha logrado la entrega formal del predio por parte de la ETC, debido a que actualmente se encuentra invadido: (...) este un tema de carácter judicial, que solo involucra a la Administración Municipal, según se nos ha informado, la ETC se encuentra impulsando la querrela policiva y el resultado esperado, antes de las medidas de aislamiento con ocasión del COVID 19 sería el desalojo de los ocupantes del predio, sin embargo, a la fecha se desconoce el estado de esa situación”.*
- Según información del FFIE, en sesión No. 336 del 15-04-2020, el Comité Fiduciario instruyó a Alianza Fiduciaria, en su calidad de representante legal del CONSORCIO FFIE Alianza BBVA, FFIE, para suscribir la terminación anticipada por imposibilidad de ejecución del Acuerdo de Obra 405030 de la I.E. José Celestino Mutis, al haberse configurado la causal dispuesta en el numeral

57 EL FFIE indica que *“Ante esto, es preciso indicar que las razones por las cuales fue suspendido inicialmente el acuerdo de obra a la fecha, de acuerdo a lo explicado a lo largo de este documento, no se superaron, razón por la cual, en aplicación al numeral 2.2. del Anexo Técnico del Contrato Marco de Obra, que indica que el acta de reinicio del acuerdo de obra, se suscribirá (...) una vez superadas las causales de la suspensión. El documento será suscrito por el Contratista, el Interventor y el PA FFIE.”* no se suscribió esta acta de reinicio, por lo tanto, el acuerdo se mantiene suspendido. Y de acuerdo a los hechos expuestos, se está a la espera de la terminación anticipada por imposibilidad de ejecución que está en curso de suscripción por las partes”.

58 FFIE. Respuesta FIE2020EE004848del 27-05-2020

segundo de la cláusula decimonovena del citado acuerdo, al no poder ejecutarse en las condiciones técnicas y económicas previstas.

- El 15-05-2020 el Consorcio FFIE Alianza BBVA mediante el oficio X63302 remitió al Contratista de obra “*Constructora Colpatria S.A.*” el documento de terminación anticipada por imposibilidad de ejecución para revisión y posterior suscripción.
- El acta de servicio de interventoría terminó de manera anticipada el 29-07-2019, por mutuo acuerdo, de conformidad con la aprobación realizada en sesión 240 del Comité Fiduciario, debido a “*(...) que la Fase 2 no era posible ejecutarse dado que el plazo contractual del Contrato Marco de Interventoría 1380-52-2016 del Consorcio CCI Grupo 6 iba hasta el 31 de julio de 2019 y el plazo del proyecto comprendía un plazo de 10 meses para su ejecución*”⁵⁹.
- El FFIE informa que el Comité Fiduciario, planteó asignar la interventoría de este proyecto para la Fase 2, al contrato marco de interventoría 1380-47-2016 del Consorcio CCI Grupo 1, sin embargo, en comunicación del día 16-10-2019 con radicado No. ICOLG1-12073-19, el Consorcio CCI Grupo 1, manifestó su negativa para la suscripción del Acta de Servicios, argumentado entre otros aspectos⁶⁰:
 - “*(...) Las fases 1 de esos proyectos fueron ejecutadas dentro del Contrato Marco de Interventoría del Grupo 6, presentando un desarrollo excesivamente largo debido a múltiples problemas de distintos tipos, ajenos todos ellos al contratista o a la interventoría (...)*”.
 - “*(...) Actualmente el plazo para la ejecución de la Fase 2 y Fase 3 de los dos proyectos exceden el plazo del Contrato Marco de Interventoría Consorcio CCI Grupo 1 que tiene como fecha de finalización el día 1° de septiembre de 2020, por lo tanto, para el Consorcio CCI se imposibilita la suscripción de las Actas de Servicios (...)*”
 - “*De igual forma, es importante señalar que a la fecha, las condiciones técnicas que impidieron la suscripción del Acta de Servicio, no se han superado, por lo cual el proyecto no se ha podido ejecutar, motivo por el cual el Contratista de Obra solicitó la terminación anticipada por imposibilidad de ejecución, precisamente por no existir viabilidad técnica para continuar con la ejecución de los proyectos, solicitud que ya fue tramitada y se encuentra pendiente de suscripción por parte del Contratista, a quien le fue remitida por Alianza el 15 de mayo de 2020 mediante la comunicación No. X63302*”.

Por lo expuesto, se evidenció que el MEN, FFIE y ETC incumplieron los principios de planeación, eficiencia, eficacia y falta de seguimiento, ya que permitieron realizar estudios técnicos y diseños en un predio que no reunía los requisitos para garantizar la continuidad de la obra⁶¹. Se presentaron retrasos injustificados: 31 meses

59 FFIE. Respuesta FIE2020EE004848 del 27-05-2020

60 FFIE. Respuesta FIE2020EE004848 del 27-05-2020

61 Carecían de información de servicios públicos,

después de iniciada la obra, sólo llegaron a la Fase 1, con períodos de tiempo, suspendidos o inactivos.

Es decir, 2 años y medio de iniciarse el proyecto de la I.E. José Celestino Mutis, Sede Lusitania⁶², al que le apropiaron \$4.291.776.757 para realizar 13 aulas nuevas y 6 especializadas, beneficiando a 480 estudiantes, aún no está listo, sin avance de obra, el terreno invadido y sin certeza de continuidad, razón por la cual se constituye un detrimento patrimonial en cuantía de **\$125.547.118**, valor pagado por concepto de estudios y diseños y, costo variable de interventoría.

La situación detectada por la CGR fue causada por debilidades de planeación, seguimiento e incumplimiento de los principios que rigen la función administrativa y, de lo pactado en los convenios Interadministrativos, anexo Técnico de los contratos Marco de Obra y Resolución 10281 de 2016, entre otros, generando pérdida de recursos por obras inconclusas y con avance mínimo, en perjuicio de la estrategia del PNIE para la implementación de la jornada única escolar. **Hallazgo fiscal por \$125.547.118 y con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

FFIE, MEN y ETC Cundinamarca: mediante oficio FIE2020EE005662 del 17-06-2020, el Director Jurídico del FFIE indicó que da respuesta a las observaciones comunicadas al MEN, FFIE, Gobernación de Cundinamarca y SED⁶³.

En igual sentido, se pronunció el MEN, donde a través del oficio 2020EE120665 del 17-06-2020, indicó que con oficio radicado FIE2020EE005662, el FFIE dio respuesta a las observaciones comunicadas a dicho Ministerio.

En la respuesta, el FFIE realiza una descripción del desarrollo del proyecto, así: 28-06-2017: ETC entrega al MEN la información del predio postulado “El alcazar 2”. “(...) La UG-FFIE, luego de la priorización realizada por la Junta Administradora del FFIE, en atención a la solicitud remitida y una vez realizado la verificación técnica, jurídica, administrativa y legal de la documentación entregada por la ETC del predio postulado luego de la visita “Análisis del lugar” prevista en el Anexo Técnico del Contrato Marco de Obra, se generó la viabilidad condicionada del proyecto, lo anterior teniendo en cuenta que la ETC paralelamente adelantaría la ejecución de las prolongaciones de las redes de los sistemas de servicios públicos hasta el punto cero (...)”. En relación con la suspensión 1, indican que según reunión del 16-11-2017, el municipio informa que: (...) se encontraba proyectando el desarrollo de un programa de vivienda de interés social a través de una Caja de Compensación Familiar (Colsubsidio), para lo cual se encontraban en fase de estudios y diseños técnicos de las prolongaciones de las redes de servicios públicos hasta el punto cero, plano de urbanismo, entre otras del predio postulado “El Alcázar 2”, Así, uno de los compromisos asumidos por la ETC era la entrega de información técnica en relación

62 A mayo 30 de 2020

63 Oficios 2020EE0056902, 2020EE0056884, 2020EE0057272 y 2020EE0056928, respectivamente.

a los puntos relacionados. Luego de varias gestiones adelantadas y teniendo en cuenta que el compromiso adquirido por la ETC no se cumplía, el contratista de obra presentó a la interventoría la solicitud de suspensión (...).”

18-07-2018. Terminación Fase 1. Recuerdan la obligación de la ETC descrita en los numerales 10 y 11 del Convenio interadministrativo N° 1476 de 2015.

Respecto a los períodos con aparente ejecución, sin mostrar resultados, responden que paralelamente al trámite de la licencia de construcción, se realizaron labores administrativas⁶⁴.

20-06-2019: Expedición Licencia de Construcción. Se adelanta suspensión 2 para la consecución de recursos, con el fin de ejecutar las obras complementarias, previo al inicio de la Fase 2.

17-07-2019: Visita al predio “(...) en donde se evidenciaron que las condiciones iniciales del terreno fueron modificados por causa de la construcción de la vía acceso a la Institución Educativa, contrato de obra pública contratado a través de la Secretaría de Infraestructura del Municipio (...)”.

15-10-2019: UG FFIE comunica al municipio la priorización de los recursos para la ejecución de obras complementarias y prórroga del contrato marco de interventoría del proyecto.

Diciembre 18 y 30 de 2019. Modificaciones 4 y 5 de los documentos de formalización de las condiciones de transferencia de recursos al PA-FFIE, para garantizar los recursos para la ejecución de obras complementarias y prórroga del contrato marco de interventoría.

28-04-2020: la UG-FFIE solicitó a la ETC la fecha y hora de entrega del predio. Como respuesta de la ETC del 07-05-2020 señala que “que la visita de campo solicitada para validar las condiciones técnicas del terreno, se ha aplazado debido que se cursa en la inspección segunda de policía de Fusagasugá, el trámite de recurso de apelación contra la decisión en primera instancia que declaro contraventores a los ocupantes ilegales del terreno y ordenó el desalojo correspondiente. Dicho trámite está pendiente por resolver en la Alcaldía de Arbeláez, la cual fue designada para el asunto en concreto”.

Por último, indican que desde el inicio del proyecto se tenían las condiciones requeridas para suscribir el Acuerdo de Obra y el acta de servicio y que durante la ejecución se presentaron circunstancias que impidieron la continuidad en la ejecución, retrasos que están plenamente justificados.

64(...) presentación de valoración económica de diseños por parte de contratista de obra e interventoría, remisión a la UG-FFIE, remisión a la ETC desde la UG-FFIE de solicitud de priorización de recursos para la ejecución de los diseños, respuesta por parte de la ETC a la UG-FFIE de la aprobación para disponer los recursos disponibles, presentación de los casos para aprobación por parte del comité fiduciario de la UG-FFIE, con el fin de adelantar las dos fases intermedias que corresponden cada una de dos meses (...).”

ETC (Municipio de Fusagasugá): la ETC responde con oficio sin número del 12-06-2020, donde se resalta lo siguiente: En cuanto a la falta de planeación, aducen lo señalado en el Convenio Interadministrativo Marco N° 969 de 2015, que indica que el FFIE, como administrador del PNIE, debe “(...) **administrar los dineros de forma eficiente** y (iii) **priorizar y seleccionar los proyectos** ubicados en las zonas de mayor impacto y con mayores ventajas para su ejecución. (...) Adelantar las obras de infraestructura educativa que sean priorizadas por el FFIE (...) **vi) Vincular los mejores agentes del sector de la construcción a los procesos de contratación y ejecución de los proyectos; vii) Optimizar los recursos financieros de diversas fuentes para la construcción de proyectos educativos**”. Esto para mostrar “(...) que quien debe administrar, priorizar, seleccionar, ejecutar los recursos y realizar los procesos de contratación de obra e interventoría, requeridos para dar cumplimiento con los fines establecidos en el Plan nacional de Infraestructura Educativa es el ... FFIE”. “(...) Por lo tanto, no es cierto que la entidad territorial – Municipio de Fusagasugá haya incumplido con el principio de planeación (...)”.

Además, señalan que:

- El 11-08-2017, la ETC solicitó reemplazo de la sede postulada General Santander por Lusitania, el cual fue autorizado por el MEN.
- Ni el MEN, ni el FFIE, ni la interventoría manifestaron a la ETC que el predio priorizado para la construcción, no reunía las condiciones para adelantar el proyecto de infraestructura educativa.

En relación con la inobservancia de los principios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, indican que esta es competencia única del FFIE, en virtud del artículo 59 de la Ley 1553 de 2015.

Respecto a que la Fase 1, que inició 15 meses, 18 días después de estar suscrito el contrato marco de obra con la Constructora Colpatria S.A., afirman que, hasta agosto de 2017, la ETC solicitó reemplazo de sede.

En cuanto a la suspensión 1 del 12-01-2018, con prórroga de 4 meses, por cuanto no se superaban los motivos que dieron lugar a la misma, responden que la ETC suscribió los contratos de obra N° 2018-0307 y N° 2019-0537 para “(...) *construcción de las obras de urbanismo exteriores para la urbanización Lusitania (...)*” y construcción de obras complementarias exteriores para la misma urbanización.

Respecto a la observación de las demoras, aceptan que lo único concerniente al municipio es la licencia de construcción de la I.E., sin embargo, aclaran que cada vez que solicitaban correcciones de las observaciones, tanto arquitectónicas, como estructurales, pasaban largos períodos de tiempo. Según relación de fechas y actividades del expediente, la radicación para la licencia inició el 27-07-2018 y se ejecutorió el 20-06-2019. Seguidamente, enuncian fechas y actividades del desarrollo del proyecto.

En cuanto a las acciones policivas, señalan que “(...) el Despacho de la Inspección Segunda de Policía de Fusagasugá, conoce del proceso por **PERTURBACIÓN A LA POSESIÓN** imprevisto por el Municipio de Fusagasugá, contra la señora (...)”. “(...) de acuerdo al acta de audiencia pública llevada a cabo el 30 de diciembre de 2019, se declaró perturbadores a los querellados mencionados y se ordenó el desalojo de los ocupantes del inmueble para lo cual se le dio un plazo de cinco (5) días para que de forma voluntaria entregaran el inmueble (...)”. Decisión confirmada mediante Resolución 076 del 28-04-2020 por el Despacho de la alcaldesa de Arbeláez.

Por último, responden, que el 14-01-2020, “(...) La Secretaria de Planeación Municipal manifestó las acciones realizadas en el predio de la referencia. Es de anotar que de modificar las condiciones topográficas del terreno sobre el cual la constructora Colpatria (contratista del FFIE) ya realizó los estudios y diseños correspondientes, se corre el riesgo de perder el proyecto, teniendo en cuenta que con anterioridad se han acordado las obras a realizar y se han presentado diferencias precisamente por las condiciones del predio”.

También reiteran que “(...) no se presentaron cambios mayores en los niveles, ya que el contratista de obra de la vía, llevó el excedente de material de corte fuera de la obra sin afectar el terreno y el diseño urbanístico se mantuvo (...). Por lo que los niveles a los que ellos se referían como diferencia por volcamiento de material de la vía corresponden a la diferencia de altura entre cotas del levantamiento realizado posteriormente por el contratista sin tener en cuenta el remitido por el municipio en marzo de 2018”.

Tampoco encuentran coherencia en que el 15-04-2020, el Comité Fiduciario del FFIE autorice la terminación anticipada del Acuerdo de Obra y el 15-05-2020 se dé la terminación anticipada, cuando el FFIE en documento del 27-03-2020, había tomado la decisión de suspender todos los contratos por la pandemia COVID 19.

Comentario de la CGR

El FFIE efectúa un recuento del proyecto, donde acepta que se presentaron circunstancias que impidieron la continuidad en la ejecución del proyecto y, finalmente considera que los productos derivados de la Fase 1 e intermedias 1 y 2, pueden ser utilizados por los nuevos contratistas de obra e interventoría.

En cuanto a los motivos que generaron la suspensión 1, relacionados con falta de información sobre: i) puntos de conexión hidráulica y sanitaria, ii) planos de urbanismo y iii) puntos de conexión eléctrica, el FFIE le endilga la responsabilidad a la ETC, en atención con lo dispuesto en los numerales 10 y 11 del Convenio Interadministrativo N° 1476 de 2015, “Responsabilidades de la ETC”. Al respecto se precisa que la disponibilidad y conexión de los servicios públicos es una responsabilidad compartida entre el MEN, FFIE y ETC, toda vez que la disponibilidad de los mismos era requisito para obtener la viabilidad del predio, necesaria para priorizar e iniciar el Acuerdo de Obra y Acta de Servicio de

Interventoría⁶⁵, mientras que la conexión de los servicios en competencia de la ET, según lo dispuesto en el artículo 23, numeral 4 de la Resolución 10281 de mayo de 2016 proferida por el MEN.

Así mismo, se recuerda lo señalado en la Guía para la Postulación de predios del MEN, que señala como requisitos para la elegibilidad de predios lo siguiente⁶⁶: 3. Requisitos técnicos: a. *Plano cartográfico del (de los) predio(s) que contenga los linderos de acuerdo con la escritura pública, b. Certificado de Dirección del Predio emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o emitido por la Secretaría de Planeación Municipal o Distrital, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente o Planes Parciales, éste último en los casos donde aplique, e. Certificación de la entidad competente en la que conste que el (los) predio(s) cuentan con disponibilidad inmediata total y continua de servicios públicos, sistema de recolección y disposición de aguas servidas, ya sea a la red de alcantarillado o a un sistema alternativo como pozo séptico ... Igualmente para conexión de la energía eléctrica, h. Certificación del (la) Alcalde(sa) Municipal o Distrital en la que conste que el (los) predio(s) presentados por la ETC están destinados para uso exclusivo de la construcción de (los) colegio(s) de la Jornada Única del Plan de Infraestructura Educativa 2015 – 2018 y no se encuentran inscritos o hacen parte de algún proceso de selección diferente al objeto de la presente convocatoria.*

Respecto a los periodos con aparente ejecución, sin resultados, lo justifican, con que utilizaron este tiempo para la valoración y consecución de recursos para las 2 fases intermedias, lo cual, no es de recibo por la CGR, toda vez que estas gestiones administrativas son independientes a las fases de ejecución de obra, acordadas con el contratista, más aún, cuando en este tiempo se reconoció un cargo fijo de interventoría, por realizar labores administrativas.

Sobre la prórroga del contrato marco de interventoría, la CGR encuentra contradicción: En esta respuesta, mencionan prórroga del mismo, para dar inicio a la Fase 2, mientras que en respuesta FIE2020EE004848 del 27-05-2020, indicó que “(...) la Fase 2 no era posible ejecutarse dado que el plazo contractual del Contrato Marco de Interventoría 1380-52-2016 del Consorcio CCI Grupo 6 iba hasta el 31 de julio de 2019 y el plazo del proyecto comprendía un plazo de 10 meses para su ejecución”⁶⁷. No anexan documento que respalde la afirmación del FFIE en la respuesta.

La ETC Fusagasugá, centra su respuesta en indicar que realizó las gestiones, recomendaciones y requerimientos exigidos por el FFIE. Que, la planeación, administración y manejo de los recursos es responsabilidad del FFIE. Que no hubo cambios mayores en los niveles y que, los recursos que la ETC debía aportar para

65 Según el Contrato 620 de 2015, suscrito con FINDEPTER. Cláusula 14. Obligaciones de FINDEPTER: “14) Viabilización técnica, administrativa, legal y ambiental de los proyectos y/o predios presentados por las entidades territoriales y priorizados por EL MINISTERIO, esta viabilización comprenderá, la evaluación de los predios y/o proyectos postulados por las entidades territoriales, el estudio de títulos, verificación de afectaciones ambientales, viales, urbanísticas; así como la verificación de las disponibilidades de servicios públicos domiciliarios, entre otras”.

66 Para ser financiados con recursos provenientes de la ley 21 de 1982, los predios presentados por las entidades territoriales deberán cumplir con requisitos de elegibilidad.

67 FFIE. Respuesta FIE2020EE004848 del 27-05-2020

la ejecución de las obras complementarias se entregaron a 31-12-2019. Por tanto, el proyecto contaba con lo técnico y financiero para dar inicio a la Fase 2.

Al respecto se precisa que tanto el FFIE, como la ETC tienen competencias y responsabilidades compartidas, las cuales fueron incumplidas, tal como sucedió con las situaciones que dieron origen a la suspensión 1, donde se evidencian deficiencias de viabilidad, planeación y ejecución por parte de los dos actores. En este sentido, la ETC responde que suscribió contratos de obra para “*construcción de las obras de urbanismo exteriores para la urbanización Lusitania*”, lo cual no corresponde con lo señalado por la CGR, ya que hizo alusión a los motivos que fundamentaron dicha suspensión⁶⁸, y no a obras de la urbanización.

En conclusión, las respuestas del FFIE y de la ETC Fusagasugá se limitan a efectuar un recuento de los hechos y trasladar responsabilidades del uno al otro, pero no desvirtúan que la ejecución de este proyecto contradice los principios de planeación, eficacia y eficiencia, ya que no cumple con las metas fijadas, para la cual se orientaron los recursos, es un proyecto inconcluso, sin garantía de continuidad y sin certeza que lo pagado pueda utilizarse en una nueva obra a contratar, razón por la cual se ratifica el hallazgo fiscal por \$125.547.118 y presunta incidencia disciplinaria, toda vez que los hechos presentados, afectaron la prestación del servicio público de la educación.

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO PARA LAS GERENCIAS DEPARTAMENTALES

Objetivo específico para las Gerencias Departamentales
Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos para los proyectos de infraestructura educativa asignados tanto por los ET en cada departamento como por el FFIE, relacionados en el Auto ORD 80112-0213-2019, de acuerdo con las competencias dadas a la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte por el Auto N° 16 del 29-04-2019.

4.3.1 Región Caribe

Compuesta por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, Sucre y Córdoba. La evaluación permitió emitir concepto, que para estos 7 departamentos correspondió a 4 opiniones adversas, cuatro con reservas y un departamento al que se conceptuó sin reservas.

68 “i) la IE no cuenta con suministro de agua potable, ii) No hay red de sistema sanitario, iii) No hay red de energía eléctrica. iv) No hay red de energía eléctrica, y v) No se evidencia el plano de urbanismo aprobado por la Secretaría de Infraestructura Municipal.”

Se revisaron 37 proyectos, mediante los cuales se pretendía construir 530 aulas nuevas, mejorar 148 y construir 76 aulas especializadas, sin embargo, solo se concluyeron 8 aulas, de las 12.202 requeridas.

Los principales incumplimientos presentados en esta región permiten concluir que el recurso financiero fue ejecutado de forma ineficaz e ineficiente, porque no se lograron los objetivos para los cuales fue proyectado el PNIE, además, de la demora en la culminación de la fase 1 en los diferentes acuerdos de obra y el incumplimiento tanto de obligaciones contractuales como de las de supervisión, por parte del FFIE.

A 31-12-2019, el proceso de auditoría permitió establecer el estado de los proyectos de la región, así:

Cuadro No. 65
Estado de los proyectos de la Region Caribe

Cantidad de proyectos	37
Concluidos	1
Ejecución fase 1	10
Ejecución fase 2	7
Suspendido fase 1	1
Suspendido fase 2	1
En contratación	0
Terminado anticipadamente	9
Cancelados	8

Fuente: FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Luego de la revisión de los proyectos en la **Región Caribe**, la CGR evidenció los siguientes **hallazgos**:

Departamento de Atlántico

Hallazgo N° 22 Planeación en la estructuración de acuerdos de obra (D)

El artículo 209 de la Constitución Nacional señala: *“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”*.⁶⁹

Sobre el principio de planeación que rige la función pública, la Procuraduría General de la Nación, en el Manual Recomendaciones para la Elaboración de Estudios

⁶⁹ Las faltas disciplinarias cometidas en esta materia devienen, entre otros factores, de la inaplicación del principio de planeación, que es la concreción de los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública.

Previos Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas, señala: *“debe interpretarse de forma integral, frente a las disposiciones ya enunciadas de la Ley 80 de 1993 y a los principios constitucionales que rigen la función pública, por lo cual debe entenderse como estudios previos aquellos análisis, documentos y trámites que deben adelantar las entidades públicas antes de contratar, sin importar el régimen legal que las cobije, en cualquiera de las modalidades que señala la ley o el manual interno que se aplique, en el caso de las entidades no gobernadas por el Estatuto.”*

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un nuevo País”*, cuyo principal reto en la estrategia de implementación de la jornada única era disminuir el déficit de aulas a nivel nacional⁷⁰, además de la reducción en el déficit de aulas, el PNIE, le apunta a que la inversión en infraestructura educativa tenga el mayor impacto, sea pertinente y eficiente.⁷¹

El contrato marco de obra N° 1380-35-2016 firmado con el FFIE el 27 junio de 2016, objeto: elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa, términos y plazo de ejecución de treinta y seis (36) meses, estableciendo las respectivas obligaciones⁷².

Los Términos de Condiciones Contractuales indican las condiciones de las propuestas⁷³, y con la sola presentación de ésta, se considera que el Proponente ha realizado el examen completo de todos los aspectos que inciden y determinan la presentación de la misma, así como todas las condiciones que se establecen.⁷⁴

En anexo técnico fija exactamente todas las características de la obra a ejecutarse⁷⁵, el Manual Operativo establece para el Comité Fiduciario funciones

⁷⁰ El período de ejecución de esta política culminará en el 2030, año en el que se estima que se habrán construido las 51.134 aulas necesarias para implementar la jornada única en el 100% del territorio nacional. Sin embargo, la meta del PNIE a 2018, es alcanzar por lo menos el 60% de su objetivo final, lo que se traduce en la construcción, ampliación o mejoramiento de 30.680 aulas.

⁷¹ Para la implementación de la jornada única, el PNIE estará sujeto al arreglo institucional establecido en el documento CONPES 3831 de 2015, el cual comprende los procesos de planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación del mismo.

⁷² Realizar y ejecutar los estudios, diseños y obras objeto del contrato, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas y formuladas en la TCC y en cada acuerdo de obra. Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del contrato. Las prórrogas y modificaciones deben estar acompañadas de un plan de acción tendiente a adoptar medidas para evitar que persistan los factores que dieron lugar a la prórroga o a la modificación, si aplica según la modificación efectuada.

⁷³ el Proponente será el responsable de conocer todas y cada una de las implicaciones derivadas de la presentación de la Propuesta 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 actividad y/u obra a contratar.

⁷⁴ Partiendo de la debida diligencia del Proponente y con fundamento en el principio de la buena fe precontractual de que trata el artículo 863 del Código de Comercio, se entiende que todos los riesgos previsibles del Contrato fueron tenidos en cuenta por el Proponente al momento de elaborar su Propuesta. Por lo tanto, el Proponente asume expresamente todos los riesgos previsibles de la ejecución del Contrato Marco y sus respectivos Acuerdos de Obra.

⁷⁵ contiene toda la información necesaria para que la construcción pueda ser ejecutada correctamente, a fin de que su financiación, adquisición de materiales, construcción y montaje puedan ser ejecutados fácilmente por el cliente.

específicas⁷⁶, así como el Manual de interventoría⁷⁷ referente a las obligaciones del contratista y el interventor de la obra.

En las Instituciones Educativas pertenecientes al Grupo 4, Caribe 2, Entidad ETC Distrito de Barranquilla⁷⁸, el contratista Consorcio Desarrollo Escolar, ejecuta labores de pre-construcción, construcción y post-construcción para ampliación, reconstrucción, mejoramiento y colegio nuevo, estableciendo en su alcance: aulas, biblioteca, aula de tecnología, laboratorio, comedor, cocina, etc, cuyo objeto es disminuir el déficit de número de aulas para la implementación de la jornada única.

Se observa que estas obras se iniciaron en la fase 1 de pre – construcción, algunas entre febrero y octubre de 2017⁷⁹ y otras en mayo de 2018⁸⁰, con una duración inicial entre 13 y 19 meses. Se evidenció que a corte de mayo de 2020 (24 meses) ninguna está al servicio de los niños y jóvenes, cuatro (4) de ellas en construcción⁸¹ y seis (6) en pre construcción⁸² sin licencia de construcción.

Lo anterior se presenta por las adiciones complementarias autorizadas por el Distrito de Barranquilla por \$10.262.092.564 que representa el 21.86% del valor inicial de los Acuerdos de obra, que inicialmente era de \$46.939.793.052; prórrogas en días calendario (31 en total) durante la ejecución de las obras⁸³, y cambios permanentes en los alcances proyectados inicialmente por el Contratante FFIE de los acuerdos de obras, consistentes en eliminación de hitos, replanteo de diseños, estudios de riesgo⁸⁴, estudios de conservación y reparación de estructura patrimonial⁸⁵; y titularidad de predios⁸⁶, algunos de los cuales eran previsibles en el momento mismo de la postulación y viabilidad técnica y jurídica.

⁷⁶ Realizar el seguimiento periódico a la ejecución de las Obras, identificando los aspectos que generen dificultades, así como estableciendo las recomendaciones y advertencias que sobre el particular emitan los correspondientes interventores. Lo anterior, a efectos que se puedan plantear con la inmediatez debida las sugerencias del caso al Comité Fiduciario.

⁷⁷ define que el interventor debe velar por el cumplimiento del cronograma y flujo de inversión del contrato, efectuando controles permanentes de las preactividades y actividades programadas y recomendar los ajustes a los que haya lugar. En caso de incumplimiento, el Interventor debe informar inmediatamente al Supervisor y adelantar la aplicación de los procedimientos sancionatorios establecidos en el contrato (ANS2).

⁷⁸ (Evardo Turizo, Isaac Newton, Codeba, Denis Herrera, La Unión, Alexander Humboldt, José Martí, Calixto Álvarez, Despertar del Sur y Escuela Normal la Hacienda.)

⁷⁹ Escuela Normal la Hacienda, José Martí, Calixto Álvarez, Despertar del Sur, Evardo Turizo y Isaac Newton.

⁸⁰ Codeba, Denis Herrera, La Unión y Alexander Humboldt.

⁸¹ Escuela Normal la Hacienda, Nuestra Señora de la Candelaria, José Martí, Calixto Álvarez y Despertar del Sur.

⁸² Evardo Turizo, Isaac Newton, Codeba, Denis Herrera, La Unión y Alexander Humboldt.

⁸³ Justificadas en tala de árboles, obras complementarias relleno y nivelación de terreno, obras complementarias de urbanismo externo, alcance complementario del diseño del sistema de aires acondicionados y obras complementarias de demolición.

⁸⁴ IE Evardo Turizo

⁸⁵ IE Codeba

⁸⁶ IE Denis Herrera

Es así como el otro si N° 2 al Contrato Marco de Obra 1380-35-2016 modifica la cláusula quinta “términos y plazos” en seis (6) meses más, según las consideraciones números 8 y 9⁸⁷.

De igual manera, el otro si N° 3, por 10 meses más para llegar a 52 meses (hasta 12 de noviembre de 2020) cuando inicialmente era por 36 meses, razones para esta modificación “I) demora en la expedición de la licencia de construcción por parte de entidad territorial certificada que afecta el inicio de la fase 2, II) dificultades de la disponibilidad de predios requeridos; III) tramites ambientales para el inicio de las obras complementarias fundamentales para el inicio de la fase 2”.

La falta de planeación en la estructuración y puesta en marcha del proyecto de infraestructura educativa influye en que los estudiantes de estas Instituciones Educativas del Distrito, un promedio de 14.853 niños y jóvenes, durante las vigencias 2017,2018 y 2019 y a la fecha de esta auditoría, no hayan recibido el beneficio conforme lo establece el MEN en el PNIE 2015-2018, con una infraestructura que busque resolver el déficit actual en función de la calidad para la implementación de la jornada única, dentro de los términos planeados, con soluciones eficientes que respondan a los requerimientos educativos. **Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.**

Cuadro No. 66
Proyectos adiciones en recursos a los acuerdos de obras
Cifras en pesos

Institución Educativa	Número y objeto de Acuerdo de Obra	Fecha Acuerdo de Obra	Valor inicial del Acuerdo de Obra (fases 1, 2 y 3)	Tiempo inicial establecido en meses para cada fase			Número de adiciones en recursos de las fases				Valor total adiciones
				Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 1	Fase intermedia	Fases 2 y 3	Total adiciones	
Evardo Turizo	403024 Ampliación y mejoramiento	7-jul-17	7.034.149.174	3,5	12	1,5	3	0	2	5	256.645.740
Issac Newton	403007 Ampliación y reconstrucción	31-ene-17	2.000.979.564	3,5	7	1,5	1	0	4	5	1.959.294.067
Codeba	403068 Ampliación y mejoramiento	24-abr-18	4.611.967.204	3,5	10	1,5	0	3	0	3	479.621.405
Denis Herrera de Villa	403066 Ampliación, reconstrucción y mejoramiento	24-abr-18	4.385.419.715	3,5	10	1,5	0	1	1	2	15.412.439
La Unión	403065 Ampliación y reconstrucción	24-abr-2018	3.892.165.145	3,5	10	1,5	0	1	2	3	-47.909.452
Alexander Von Humboldt	403057 Ampliación, reconstrucción y mejoramiento	25-abr-2018	2.083.293.733	3,5	8	1,5	0	0	2	2	5.832.133

⁸⁷ Que teniendo en cuenta el modelo de ejecución previsto en el Contrato Marco, el plazo para la ejecución y entrega de los proyectos supera el termino previsto en la citada Cláusula Cuarta del Contrato Marco y Que, por ende, resulta necesario ampliar el plazo contractual del Contrato Marco para el desarrollo y cumplimiento de las obligaciones de las Partes en torno a las Actas de Servicio.

Institución Educativa	Número y objeto de Acuerdo de Obra	Fecha Acuerdo de Obra	Valor inicial del Acuerdo de Obra (fases 1, 2 y 3)	Tiempo inicial establecido en meses para cada fase			Número de adiciones en recursos de las fases				Valor total adiciones
				Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 1	Fase intermedia	Fases 2 y 3	Total adiciones	
José Martí	403010 Ampliación y mejoramiento	31-ene-17	3.736.974.512	3,5	10	1,5	2	1	2	5	481.394.123
Distrital Calixto Álvarez	403011 Ampliación y mejoramiento	31-ene-17	2.753.955.632	3,5	8	1,5	1	1	5	7	2.422.361.152
Distrital Despertar del Sur	403025 Ampliación	7-jul-17	3.524.963.254	3,5	9	1,5	1	1	4	6	1.432.543.190
Distrital Escuela Normal Superior La Hacienda	403041 Ampliación y mejoramiento	4-oct-17	6.295.205.886	3,5	12	1,5	1	0	4	5	3.256.897.767
Nuestra Señora de la Candelaria, sede Concentración	403017 Obra nueva	3-abr-17	6.620.719.233	3,5	12	1,5	0	0	0	0	0
Total			46.939.793.052							43	10.262.092.564

Fuente: documentos FFIE

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 67
Matrícula Simat

Nombre IED	Matrícula 2016	Matrícula 2017	Matrícula 2018	Matrícula 2019	Matrícula 2020
Evardo Turizo	1.306	1.294	1.301	1.348	1.375
Isaac Newton	640	668	689	702	674
Codeba	1.521	1.598	1.641	1.673	1.736
Denis Herrera	1.661	1.559	1.507	1.554	1.599
La Unión	800	793	824	813	806
Alexander Von Humboldt	737	740	749	739	726
José Martí	1.364	1.371	1.357	1.384	1.284
Calixto Álvarez	2.112	2.073	2.105	1.991	1.879
Despertar del Sur	1.101	1.064	1.095	1.135	1.137
Hacienda	3.376	3.603	3.592	3.597	3.648
Total	14.618	14.763	14.860	14.936	14.864

Fuente: documentos Distrito Barranquilla

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Respuesta del Auditado

Respuesta FFIE radicado No. FIE2020EE005411 de 10-06-2020

“Así las cosas, el alcance final de cada proyecto realmente se define cuando comienza la ejecución de los proyectos y, particularmente, como producto de los estudios y diseños que empieza a elaborar el contratista, se determinan las condiciones reales de los suelos, así como la necesidad de ejecutar obras complementarias, tales como, cimentaciones especiales, movimientos de tierras, nivelaciones de terreno o muros de contención, cerramientos urbanismos, talas, demoliciones, traslados de redes (por nombrar las de mayor ocurrencia) que claramente impactan en los recursos y tiempos de los proyectos, requiriendo adiciones y prórrogas para la ejecución de dichas obras adicionales,

eventualmente suspensiones técnicamente sustentadas, y adicionalmente, la necesidad de adelantar trámites ante las Entidades Territoriales (quienes, en el marco de las obligaciones establecidas en los Convenios Interadministrativos, son las competentes en resolver temas como licencias, permisos, trámites de servicios públicos y, adicionalmente, de financiar las complementarias a través de la gestión para la disposición e incorporación de recursos en el Patrimonio Autónomo del FFIE). Adicionalmente, y como el colegio 10 al que se ha hecho referencia contempla espacios y equipamientos básicos que no obstante garantizan la funcionalidad de la institución y la implementación de la Jornada Única, en todo caso, también esta abierta la posibilidad de que las ETC, en el marco de sus posibilidades económicas, quieran realizar mejoras a las instituciones y, en este sentido, ejecutar con sus recursos, por su cuenta (contratistas propios), o a través de los contratistas del PA FFIE, obras complementarias no fundamentales, que a diferencia de las primeras, no son indispensables para la funcionalidad de la institución, pero permiten brindar nuevos espacios, como es el caso de las obras de urbanismo, juegos infantiles, aulas especializadas o mejorar la especificación de ciertos materiales, etc. De esta manera, cuanto dichas obras complementarias se ejecutan a través de los contratistas del PA FFIE, implica como es natural, la adición de recursos (financiados por la ETC) y tiempos adicionales para la ejecución de dichas actividades. Esta situación se presenta, particularmente, en los proyectos que se ejecutan en la ETC Distrito de Barranquilla. En este sentido, y sin perjuicio de la explicación técnica de cada prórroga, adición o suspensión de los proyectos observados, lo cual corresponde al desarrollo del segundo ítem de este aparte, se debe precisar desde ya, que el hecho de que determinado Acuerdo de Obra requiera de una prórroga o una adición no corresponde a una falta de previsión por parte del Contratante, ni a un error en la estructuración del proyecto, por cuanto, claramente es imposible determinar con exactitud, con anticipación al inicio de los estudios y diseños, su alcance real ante la cantidad de aspectos técnicos que sólo se pueden verificar en terreno, alcance que es parte de las actividades que deben realizarse en la Fase 1. Es por ello, que no es correcto concluir la existencia de una conducta con presunta incidencia disciplinaria, de manera automática, simplemente por el hecho de que unos contratos fueron adicionados y prorrogados, sin realizar un análisis técnico de cada caso en particular.

Nótese entonces, que todos los trámites antes señalados, y la necesidad de realizar las obras complementarias y demás aspectos técnicos que sólo se pueden identificar en la fase 1, requerían ser atendidos y resueltos para poder garantizar la ejecución de las obras (lo que demuestra un actuar adecuado y conforme a derecho) con los consecuentes efectos en los tiempo y plazos del proyecto, lo que al estar justificado no amerita reproche alguno.

En consecuencia reiteramos que, asociado a la ejecución de los proyectos objeto de la auditoría, se realizaron actividades y gestiones necesarias para propender por la ejecución de los proyectos lo cual, naturalmente ha representado tiempo y recursos para su realización, identificados principalmente en: Gestión para la expedición de licencias y permisos Adiciones de Obras complementarias (fundamentales y no fundamentales) solicitadas y priorizadas por la ETC Conexiones de las empresas prestadoras de Servicio Problemas de Orden social que impiden la normal ejecución de los proyectos y que no dependen del Patrimonio Autónomo ni de la Unidad de Gestión, ni mucho menos de la Supervisión”.

ETC (Distrito de Barranquilla): radicado N° 01584 de 05-06-2020.

“A la luz, de lo anteriormente expuesto, y revisadas y estudiadas las obligaciones suscritas por el Distrito de Barranquilla, en los Convenios Marco No. 1062 de 2015, clausula tercera, y convenio específico No. 1486 de 2015, clausula segunda, debe afirmarse sin lugar a dudas que esta Administración no posee injerencia en la planificación general y estructural de los proyectos, que su obligación frente a esa etapa, es la entrega de la documentación legal de los inmuebles que serán

intervenidos (certificado de tradición, certificado de medidas y linderos, cartas catastrales, certificados de amenaza, y escrituras), el cual es llevado a cabo al momento de la presentación de los predios, antes de ser viabilizados por el FFIE, y el MEN. De esta manera, definiremos entonces que el rol que cumple la Secretaría Distrital de Educación, en representación del Distrito de Barranquilla, se encuentra encaminado a la implementación gradual del Programa Nacional de Jornada Única, y que de esta razón nace el interés de suscribir con el Ministerio de Educación Nacional los Convenios 1062 y 1486 de 2015, como medios eficaces para materializar el proceso de implementación. Habría que adicionar, que el Distrito de Barranquilla, ha ido más allá del cumplimiento de la implementación gradual de la Jornada Única, muestra de ello, son las obras complementarias solicitadas al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, las cuales buscan crear entornos educativos de primer nivel, realizando obras de mantenimiento a bloques ya existentes, dotación de aires acondicionados, entendiendo que en nuestra ciudad, estos equipos han dejado de ser un lujo, sino que se tornan en necesidades básicas dadas las altas temperaturas que se suelen presentar. Indicaremos, además, que las obras complementarias solicitadas por la ETC, al FFIE son aprobadas por la Interventoría, para así garantizar la calidad de nuevas obras, y que los diseños iniciales sean respetados en su totalidad. Todas estas inversiones, buscan mejorar los entornos educativos, como también incentivar el amor propio por sus instituciones, de los cuerpos estudiantiles y docentes gracias a los beneficios que se brindan con el programa de Ley 21. Y es que estas circunstancias, representan un beneficio a largo plazo en cualquier sociedad, ya que la entrega de estos espacios seguros y protectores, permite que todos los habitantes vecinos a los distintos colegios, se sienta dentro de un mejor ambiente social, permitiendo además, aumentar así los índices de calidad de vida, ya que tendremos a la mano, espacios donde atender de manera idónea a la infancia y adolescencia, ya que los planteles educativos contaron con los recursos de infraestructura, para desarrollar todas las actividades pedagógicas necesarias para formar personas intelectualmente como moralmente”.

Comentario de la CGR

En cuanto al marco legal de la responsabilidad disciplinaria, se encuentra expresamente delimitado en el artículo 209 de la Constitución Nacional y en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, por su parte, la Ley 1474 de 2011, disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública, artículo 82. contempla la responsabilidad de los interventores.

En relación con la responsabilidad y sujetos disciplinables, la CGR, se remite al marco legal de la responsabilidad de particulares que realizan funciones públicas, contratistas, supervisores e interventores, acogiéndose además a la doctrina que extensamente ha abordado el tema. Como quiera que la CGR dentro del proceso auditor no es operador jurídico, se acoge a lo dispuesto en la normatividad vigente y se da traslado a la autoridad competente para que decida de fondo sobre la presunta responsabilidad disciplinable.

Realizado el análisis a las argumentaciones presentadas por el FFIE, la CGR reconoce el esquema de contratación establecido en el Contrato Marco de Obra, el cual es amplio en cuanto a las diferentes posibilidades de modificaciones del objeto para adecuarlo a las necesidades que pudiesen surgir en el desarrollo del contrato. Sin embargo, no acoge la argumentación que señala en el sentido de que solo hasta

la realización de los estudios y diseños de la fase 1 podría definirse las necesidades reales, las condiciones del suelo y el presupuesto final. Para la CGR, el contrato marco de obra 1380-35-2016, en su etapa precontractual para las IE del Distrito de Barranquilla, posee herramientas suficientes que permitan prever muchas de las condiciones que son la justificación para las adiciones y prorrogas; máxime si se tiene en cuenta que el MEN invirtió recursos para la viabilización de estos proyectos.

Es así como la Resolución N° 200 del 5-01-2015 del MEN, por la cual se regula la administración de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982, se definen los criterios para su inversión, se establece el procedimiento para obtener la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa. En dicha Resolución, en su artículo 6, postulación de predios, establece que la postulación de predios debe ser realizada en los términos que señale el MEN en la convocatoria y en la guía que expida para tal efecto y tiene como objeto: demostrar que los predios cuentan con todas las condiciones jurídicas y técnicas para ejecutar el proyecto que pretende ser presentado ante el MEN, por parte de la entidad territorial certificada.

Igualmente, en el artículo 9. Evaluación de los proyectos de infraestructura educativa. Radicada en debida forma la documentación por parte de las entidades territoriales certificadas en educación, el MEN o la entidad contratada para tal efecto, realizara la evaluación de los proyectos de infraestructura educativa presentados a su consideración, para lo cual, deberá tener en cuenta los términos y condiciones señalados en la convocatoria, la guía que expida el MEN y demás aspectos regulados en la presente Resolución.

En la documentación presentada por el FFIE, observamos las fichas de postulación y de viabilización las cuales contienen información completa y detallada de cada uno de los predios sobre los cuales se proyectó la posible realización del proyecto, las mismas se refieren al estudio y evaluación del punto de vista técnico, social, administrativo y jurídico y contiene además detalladamente capítulo específico sobre, certificación de la entidad competente sobre uso del suelo, norma urbana aplicable y afectaciones, según POT o EOT, evaluación de riesgos, certificación del Alcalde donde conste que el predio no está invadido o en posesión de terceros, certificación donde conste que el predio no se encuentra inscrito o hace parte de algún proceso de selección diferente al objeto de la presente convocatoria, licencias de urbanismo y construcción con los respectivos planos aprobados, vías adecuadas de acceso, área disponible para la construcción de espacios adicionales para la jornada única en escala 6/12/24 aulas, que espacios complementarios necesitaba, entre otras.

Luego de este análisis detallado, el MEN realiza visita de verificación y estudio denominado viabilización en donde establece:

- Información del predio que se postula (Dpto, municipio, nombre IE, números de alumnos matriculados, área del predio, área a construir, justificación, área ocupada, área libre, etc.).
- Información técnica del predio que se postula (clima, amenaza y vulnerabilidad, topografía, tipo de suelo y cuerpos de agua).
- Construcción existente en el predio que se postula (número de bloques que componen la IE, sistema constructivo, vías de acceso, restricciones y afectaciones ambientales, obras ejecutadas).
- Observaciones (identificar si el espacio planteado para la intervención es o no es suficiente para llevar a cabo la JU, disponibilidad de servicios públicos, requerimientos de aulas nuevas, mejoramiento, ampliación y reconstrucción).
- Concepto de visita (establece si el predio cumple con las condiciones establecidas, datos del profesional del FFIE que realiza el estudio técnico).
- Observaciones generales (grupos de alumnos por aulas).
- Registro fotográfico.

Por lo tanto, se concluye, de acuerdo con los párrafos precedentes, que las demoras presentadas en la ejecución de los proyectos obedecen a condiciones previsibles y que fueron objeto de estudio tanto en la priorización como la viabilización en algunos casos.

Así mismo, no es aceptable el argumento de la ETC, en el sentido que su papel es de acompañamiento, al no ser parte del contrato, y, que es conocedora desde la priorización misma de las condiciones y situaciones presentadas en cada uno de los predios de las Instituciones Educativas como son las dificultades en la obtención de las licencias, afectación en algunos de los predios, dificultades en permisos y el oportuno aporte de recursos para las obras complementarias, sin embargo solicita y aprueba las adiciones y prórrogas para la fase 2.

Las adiciones y prórrogas por obras complementarias asumidas presupuestalmente por la ETC se presentaron durante la ejecución de la Fase 1, siendo evidente que existen inconvenientes y situaciones por resolver y que pueden poner en riesgo la ejecución total de los acuerdos de obra y como consecuencia, la comunidad educativa se vea privada de recibir el beneficio de la nueva infraestructura educativa.

Razón por la cual la CGR se sostiene en su observación de que estas situaciones debieron ser objeto de estudio y análisis en la etapa precontractual del contrato marco de obra. Es por ello que la fase 1 había sido proyectada en 3,5 meses se encuentra completamente desfasada y en algunos casos no ha sido recibida a satisfacción debido a las múltiples adiciones y prórrogas que afectan la planeación.

La situación se mantiene y se valida como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 23 Interventoría y/o Supervisión (D)

Frente a la responsabilidad de los supervisores e interventores, se deben aplicar los artículos 44⁸⁸ y 82⁸⁹ de la Ley 1474 de 2011, junto con la Ley 610 de 2000 y los artículos 25⁹⁰ y 53⁹¹ de la Ley 734 de 2002, además de las normas que regulan la responsabilidad penal y civil que puede recaer en cabeza de los mismos. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, en calidad de gestores fiscales, la responsabilidad fiscal de los supervisores está sujeta a lo indicado en el artículo 118⁹² de la Ley 1474 de 2011.

El Manual de Supervisión e Interventoría de marzo de 2016, modelo de seguimiento y control que el FFIE, aplica para la ejecución de los contratos que realiza en cumplimiento de su objeto, indica en el componente 4 -ejecución, seguimiento y control- Actividad D5, hacer seguimiento al cumplimiento del cronograma y al programa de inversiones, estableciendo roles y responsabilidades al interventor y al supervisor, para que estos velen por el cumplimiento del cronograma, efectuando controles permanentes de las pre actividades y actividades programadas y recomendar los ajustes a los que haya lugar⁹³.

Del supervisor indica que la labor consiste en comprobar o examinar que el interventor llevó a cabo todo el seguimiento técnico, jurídico, financiero y administrativo del contrato y que el mismo está documentado de acuerdo con las exigencias del FFIE. También verifica el cumplimiento de las obligaciones

⁸⁸ Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.

⁹¹ Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

⁹² c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;

⁹³ La revisión por parte del interventor del contrato consiste en verificar los trabajos, servicios y actividades, objeto del contrato, el cumplimiento de los alcances contenidos en el anexo técnico de los TCC y la ejecución del mismo desde la perspectiva técnica, financiera, administrativa y jurídica, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente. Con base en lo anterior, al interventor le corresponde aprobar o reprobar, esto es, calificar como suficiente o no y adecuada o inadecuada, la ejecución de los avances en los trabajos, servicios y actividades, según la etapa en la que se encuentre la misma.

contractuales del contratista y adelanta los trámites necesarios al interior del FFIE, para el normal desarrollo del objeto contratado.

El MEN, suscribió en el año 2015 convenio específico N° 1486 con el Distrito de Barranquilla⁹⁴. La cláusula séptima de este convenio, supervisión, establece la necesidad de vigilar y velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones de las partes⁹⁵.

El Distrito está obligado en este Convenio, a acompañar técnicamente al FFIE o al Patrimonio Autónomo, en cada componente, en las etapas precontractual, contractual y post contractual para el correcto desarrollo de este convenio y los contratos derivados del mismo.

El contrato marco de obra N° 1380-35-2016, suscrito entre Consorcio FFIE y el contratista Consorcio Desarrollo Escolar⁹⁶, en la cláusula vigésima segunda establece la conformación de un comité de ejecución del contrato el cual estará integrado por el Interventor, el Contratista y el FFIE.

El plazo de ejecución máximo de la fase 2 (construcción) de los contratos de obras, según el anexo técnico⁹⁷, de igual manera la fase 1 (pre-construcción).⁹⁸

El contrato marco de Interventoría No. 1380-50-2016, suscrito entre el Consorcio FFIE y el Consorcio Interdesarrollo, tiene por objeto: *Realizar y ejecutar la interventoría de obra a los proyectos del Plan Nacional de infraestructura educativa, establece en la cláusula vigésima primera, que este contrato será objeto de supervisión integral, igualmente en la cláusula vigésima segunda indica que se constituirá un comité de ejecución del contrato el cual estará integrado por el supervisor, el contratista y el FFIE.*

Se evidenció que en las labores de pre-construcción, construcción y para la ampliación, reconstrucción y mejoramiento de las Instituciones Educativas ubicadas

⁹⁴ Cuyo objeto es "Convenio específico para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, que contribuyan a la implementación del programa de jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015".

⁹⁵ Haciendo los requerimientos del caso, y en especial, las siguientes: - Verificar el cumplimiento del convenio en cuanto a plazo, lugar, cantidad, calidad, planes, proyectos y acciones. - Efectuar los requerimientos que sean del caso a la ETC cuando las exigencias de cumplimiento así lo requieran. - Certificar sobre el cumplimiento de las obligaciones cumplidas y verificar los informes presentados por el contratista.

⁹⁶ Tiene por objeto la elaboración y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa en desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, y en cláusula vigésima primera indica que será objeto de interventoría integral.

⁹⁷ Para la suscripción del contrato marco de obra de diseños, teniendo en cuenta el valor del acuerdo de obra para las IE de la Norma la Hacienda (más de \$10 mil millones) es de 18 meses; Evardo Turizo (más de \$6 mil millones) es de 12 meses; Calixto Herrera (más de \$5 mil millones) es de 11 meses; Codeba, Denis Herrera, Isaac Newton, La Unión, Despertar del Sur y José Martí (más de \$3.5 mil millones) es de 10 meses y Alexander Vom Humboldt (más de \$2 mil millones) es de 8 meses.

⁹⁸ Para la suscripción del contrato marco de obra de diseños, teniendo en cuenta los metros cuadrados del proyecto para la IE Hacienda, Evardo Turizo, Calixto Herrera, Codeba, Denis Herrera, Isaac Newton, La Unión, Despertar del Sur, José Martí, y Alexander Vom Humboldt es de 3.5 meses.

en el Distrito de Barranquilla, la Interventoría y la supervisión no vienen realizando adecuadamente el seguimiento al cumplimiento del contrato en términos de plazo; a los cronogramas de ejecución de las fase¹⁹⁹, fase 2 y a las obligaciones del contratista que es cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecidos estas labores.

El supervisor de los convenios marco y específico suscritos entre el MEN y las ET de la Región Caribe, que contribuyen a la implantación del programa de jornada única y que está siendo ejecutadas por el FFIE, solicito¹⁰⁰ en varias oportunidades la terminación oportuna de la etapa II de construcción correspondiente a las IE que hacen parte del anexo técnico de los convenios en mención, teniendo referencia que se han entregado recursos por parte de las ET y el MEN.

De igual manera, la interventoría y la supervisión se limitan a enviar comunicaciones al ET sobre la necesidad de la entrega de los predios y los tramites de la obtención de las licencias de construcción, sin verificar las siguientes obligaciones:

- Seguimiento periódico a la obligación del Interventor de velar por el cumplimiento del cronograma. En caso de incumplimiento, informar al ordenador del gasto frente a lo detectado en el seguimiento¹⁰¹.
- Al contratista las recomendaciones, instrucciones o sugerencias encaminadas a garantizar el cumplimiento del objeto contractual.¹⁰²
- Cumplimiento de los términos y plazos en relación con las fases de ejecución, descritas en los y en su anexo técnico¹⁰³.

Adicional a lo anterior:

El Equipo de Monitoreo y Seguimiento establecido por el FFIE¹⁰⁴ no presenta observaciones tendientes a subsanar el incumplimiento de los plazos establecidos.

En el acompañamiento del Distrito de Barranquilla en las etapas precontractual, contractual y post contractual para el correcto desarrollo de este convenio¹⁰⁵, en cumplimiento de los plazos establecidos en el cronograma de ejecución no se pronuncia sobre esta situación.

Las decisiones operativas necesarias para el desarrollo de las actividades programadas para la ejecución del convenio marco¹⁰⁶, no se han adaptado al

⁹⁹ Se establecen que se hará en 3.5 meses

¹⁰⁰ Oficios 2019-EE052995 del 29 abril de 2019 y 2019-EE-090516 del 3 julio de 2019 Supervisor MEN – ETC

¹⁰¹ Manual de Supervisión e interventoría, actividad D5, roles y responsabilidades del supervisor

¹⁰² Manual de Supervisión e interventoría, actividad D41, roles y responsabilidades del interventor.

¹⁰³ Contrato de Interventoría, cláusula quinta

¹⁰⁴ Manual de interventoría actividad D6

¹⁰⁵ Convenio 1486 de 2015, cláusula segunda obligaciones del Distrito

¹⁰⁶ Convenio 1062 del 2015 entre el MEN y el Distrito de Barranquilla

cumplimiento de los plazos establecidos, lo que ha causado demoras en la culminación de las obras como se observa en los siguientes cuadros, así, en la fase 1 de nueve (9) meses o más, cuando se había acordado en 3.5 meses. La fase 2 que su programación en promedio para culminarla era de 12 meses, se presentan atrasos de más de un año.

A su vez, el Coordinador Regional, funcionario quien actúa como supervisor del contrato FFIE – Interventoría, autoriza y procesa el pago del costo fijo mensual sin tener en cuenta el incumplimiento de los plazos, se basa en el informe mensual consolidado del interventor del estado de ejecución del Contrato Marco de Interventoría, soportado en las actas de servicio, el cual está direccionado en el cumplimiento de obras por hitos realizados y porcentaje de la fase (solo compara lo ejecutado con lo programado), sin tener en cuenta el plazo en meses para culminar las obras que estableció al firmar los acuerdos de obras.

La situación descrita ha generado que después de dos años (2016 y 2017) de iniciadas las obras con los objetivos del plan nacional de infraestructura educativa: construir, ampliar, mejorar y asegurar la dotación de aulas escolares necesarias para la implementación de la jornada única diez instituciones educativas aún no han sido entregadas, de las cuales 6, no han iniciado fase 2 y 4 en se encuentran en fase 2 (cuadros relacionados a continuación). **Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.**

Cuadro No. 68
Obras en construcción

IE en construcción	Inicio fase 1	Fecha de radicación documentos ante el Ente Territorial para Licencia de construcción	Fecha de radicación documentos por parte del ET para Licencia de construcción ante Curaduría	Licencia de construcción y fecha de expedición	Fecha terminación fase 1	Inicio de la fase 2
José Martí	08/02/2017	22/09/2017	29/11/2019	No 657 del 19/09/2019 Modalidad demolición ampliación	20/09/2017	16/12/2019
Norma La Hacienda	12/10/2017	16/03/2018	08/03/2019	No 261 del 01/04/2019 Modalidad demolición y ampliación	13/03/2018	12/07/2019
Calixto Álvarez	08/02/2017	04/10/2017	06/02/2018	No 374 del 05/07/2018 Modalidad demolición y ampliación	02/10/2017	30/07/2019
Despertar del Sur	17/07/2017	26/10/2017	09/03/2018	No 357 del 15/05/2019 Modalidad demolición y ampliación	01/11/2017	01/10/2019

Fuente: información suministrada por el FFIE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Cuadro No. 69
Obras sin licencia de construcción

IE sin licencia	Inicio fase 1	Fecha de radicación documentos ante el Ente Territorial para Licencia de construcción	Fecha de radicación documentos por parte del ET para Licencia de construcción ante Curaduría	Fecha terminación fase 1
Evardo Turizo	17/07/2017	26/11/2019	20/03/2020	13/03/2017
Codeba	03/05/2018	14/08/2018	03/10/2019	18/08/2018
La Unión	03/05/2018	14/08/2018	28/06/2019	18/08/2018
Denis Herrera	03/05/2018	14/08/2018	Problemas de propiedad de predios	21/08/2018
Alexander Vom	04/05/2018	08/11/2017	Falta estudio de tránsito	20/09/2018
Isaac Newton	08/02/2017	20/12/2018	10/04/2019	07/04/2018

Fuente: información suministrada por el FFIE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Respuesta del Auditado

FFIE: radicado N° FIE2020EE005411 de 10-06-2020.

“A lo expuesto por la Contraloría nos permitimos recordar que acorde con lo establecido en el Manual de Supervisión e interventoría del FFIE, el seguimiento y control del Contrato Marco de Obra 1380-35-2016 es adelantado por la Interventoría, Consorcio Interdesarrollo, tal como lo describe el objeto del contrato.

La Interventoría quien adelanta el seguimiento al plazo de los cronogramas establecidos contractualmente para cada una de las fases de los proyectos.

Los proyectos adelantados en virtud de la Invitación No. 004 de 2016 e Invitación No. 006 de 2016, de obra e interventoría respectivamente, se adelantan en tres fases.

Para cada una de las Fases de los proyectos se define un plazo de ejecución, y asociado a este, para la fase 1 y 2 un cronograma de actividades, conforme lo establecido contractualmente en el Anexo Técnico a los Términos de Condiciones Contractuales de la Invitación Abierta No. 004 de 2016.

Para los diferentes Acuerdos de Obra, se expedirán por parte de la Interventoría y el PA FFIE, Órdenes de Inicio, las cuales determinan el inicio del plazo considerado por la entidad para la ejecución de cada uno de los Proyectos. Estas órdenes serán suscritas por el Interventor y contarán con el VBo del Supervisor del FFIE, no siendo necesaria la aprobación o acuerdo con el Contratista para su fecha de inicio.

Nota: El plazo máximo para los contratos mayores a Diez Mil Millones Un peso (\$10.000.000.001) será definido por la propuesta presentada de cronograma del Contratista la cual deberá ser aprobada por la Interventoría, pero en ningún caso podrá superar los dieciocho (18) meses.

Los proyectos en algunos casos demoraron su inicio, debido a que se debía expedir la licencia de construcción (por causas no atribuibles al contratista como se explicará ut infra). Lo anterior en atención a lo establecido en el Anexo Técnico a los Términos de Condiciones Contractuales de la Invitación Abierta No. 004 de 2016:

Para el caso de los proyectos que son objeto de esta auditoría nos permitimos informar que a través de diferentes Comités de Gestión Territorial y comunicaciones remitidas por la UG FFIE, se han

adelantado las actuaciones tendientes a propender por la expedición de las licencias de construcción, requeridas para la ejecución de los proyectos, aclarando que éste es un trámite en el que en el presente caso no adelantó el contratista, considerando que cuando este entregó los productos correspondientes a la Fase 1 Pre - Construcción y fueron recibidos a satisfacción por la interventoría, no pudo radicarlos ante la correspondiente Curaduría Urbana, considerando que la ETC no le otorgó el poder para el efecto, por lo que ésta decidió adelantar el trámite por su cuenta, el cual no obstante no ha permitido conseguir las licencias de construcción de los proyectos.

De igual forma, la UG FFIE ha remitido comunicados a la ETC, con solicitudes que corresponden al seguimiento de la expedición de licencias de construcción, así como para la priorización de recursos necesario para las obras complementarias para los proyectos, siendo éste último un factor adicional que ha determinado también la imposibilidad de iniciar la Fase 2 - Construcción, de algunos proyectos

En cuanto a los recursos necesarios para la ejecución de la Fase 2 y para las obras complementarias de los proyectos de Barranquilla, nos permitimos precisar que la ETC Barranquilla se comprometió a realizar el aporte de recursos de cofinanciación y financiación, respectivamente, conforme a lo indicado en los comunicados 2018-ER-04710 del 8 de marzo de 2018, oficio de fecha 21 de diciembre de 2018 (sin consecutivo de radicado) y oficio No. 17393 de 21 de diciembre de 2018.

Nos permitimos precisar, como ha quedado suficientemente expuesto, que frente a esta situación se ha contado con la participación de la ETC Barranquilla en cada uno de los comités, donde han dejado consignada cada una de las gestiones adelantadas al respecto así como del cumplimiento a algunas de las obligaciones establecidas en el convenio; sin embargo, hay otras gestiones como la expedición de la licencias de construcción, en donde efectivamente infortunadamente se han presentado demoras, afectando los plazos de la ejecución de los proyectos y comprometiendo la ejecución de la Fase 2 - Construcción de distintos proyectos.

Para cubrir el pago del costo fijo mensual, la UG- FFIE estima el costo fijo mínimo que debe ser provisionado en cada proyecto en ejecución, a partir del peso que representa el valor de la obra estimada del respectivo proyecto en la sumatoria de las obras estimadas de todos los proyectos asignados al respectivo contratista interventor y, proporcionalmente distribuido entre las fuentes, conforme a los aportes de cada una de ellas en cada proyecto.

En este sentido, la provisión siempre dependerá del valor estimado de la obra y el valor final se determinará una vez terminados los proyectos de la bolsa del contratista interventor para el cual se está cubriendo el costo fijo. Por lo anterior se debe tener presente que dicha provisión puede variar dependiendo de los alcances de los proyectos en ejecución”.

ETC (Distrito de Barranquilla): radicado N° 01584 de 05-06-2020.

“Por otro lado, recordaremos que el papel que cumple el Distrito de Barranquilla, se circunscribe a participar en los diferentes comités cuando sea convocado, en cuyo caso la ETC puede asistir con voz, pero sin voto; así como lo desvelan los Convenios Marco y Específico, en este sentido puede precisarse que la relación contractual que se posee, es directa con el Ministerio de Educación Nacional, y este último a su vez fue quien encargó al Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa – FFIE, la obligación de realizar los procesos de selección, y contratación de los contratistas, que llevarán a cabo las distintas construcciones, dando inicio así, a su rol de contratante, y que es esta entidad, quien debe responder tanto al MEN como a la ETC, por las actuaciones del contratista. Es imprescindible atender un aspecto crucial de las obras auditadas, y este es el trámite de obtención de las respectivas licencias urbanísticas de los proyectos, etapa pre constructiva que

ha dado génesis a imprevistos para el cumplimiento de los plazos concordados por todas las partes intervinientes dentro del Programa de Ley 21. Ahora bien, si bien es cierto que dentro de las obligaciones pactadas por el Distrito de Barranquilla, dentro del convenio marco No. 1062 de 2015, cláusula tercera, y convenio específico No. 1486 de 2015, cláusula segunda, puede concluirse que la ETC Barranquilla, no tiene dentro de sus deberes legales cumplir con la obtención de dichas licencias, pero no es menos cierto que este Distrito, con el ánimo de agilizar el mencionado proceso, ha sido parte interviniente y activa. Sin embargo, y bajo la información antes inscrita, no puede negarse el hecho que ciertas instituciones han tenido demoras para cumplir con los plazos estipulados, y esto encuentra su origen, en demoras al momento de cumplir correctamente, con la obtención de la licencia urbanística, por lo que detallaremos, que el factor más prevaleciente, es el hecho de la falta de actualización de las realidades catastrales con las realidades físicas de la ciudad. Téngase en cuenta, que antes de enero de 2017, era el Instituto Agustín Codazzi, quien poseía la obligación de responder por el catastro del D.E.I.P., de Barranquilla.

Interventor Consorcio Interdesarrollo radicado N° INGI-50185-807-20 de 05-06-2020 extraemos lo siguiente:

La Interventoría dentro de sus obligaciones contractuales, especialmente la definida en el Manual de Supervisión e interventoría, Actividad D5, roles y responsabilidades del interventor, frente a: Adelantar la aplicación de los procedimientos sancionatorios establecidos en el contrato – ANS, sí ha aplicado el procedimiento en los Acuerdos donde no se cumplió con el plazo y fecha establecido para la terminación de la fase 1; este es el caso de las siguientes IE:

403065 la Unión, valor en firme ANS Fase 1 -\$14.795.159
403066 Denis Herrera, valor en firme ANS Fase 1 -\$15.730.225
403067 Alexander Von Humboldt sede 1, ANS Fase 1 -\$ 5.623.738
403068 Colegio de Barranquilla-CODEBA ANS Fase 1 -\$ 14.998.000

Informe de Viabilidad: Previo a la suscripción de la orden de inicio de la fase 2 (formato FE-007), la Interventoría envía un concepto de viabilidad, dentro del cual se ha verificado el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Estudios y diseños: Planos, memorias de cálculo, disco Óptico de todos los diseños debidamente suscritos.
- Personal Fase 2: Acta de aprobación del personal según formato FE-021.
- Acta de Terminación de la Fase 1: Debidamente suscrita según formato FE-011.
- Acta de Recibo a satisfacción del objeto fase 1: Debidamente suscrita según formato FE-012.
- Licencias y permisos: se verifica la expedición de las licencias de construcción y -Resolución de permisos cuando se requiere talas de especies.

Cronograma fase 2 es revisado y aprobado por la Interventoría y permite tener control del plazo total inicial de la fase 2 y de las fechas de inicio y fin para cada hito del Acuerdo. Su control se realiza aprobando las versiones que durante el desarrollo de las obras vayan surgiendo.

Los proyectos I.E Isaac Newton, I.E Evardo Turizo Palencia, I.E Distrital La Unión, I.E Dennis Herrera de Villa, I.E Distrital Alexander Von Humboldt y la I.E Colegio de Barranquilla – CODEBA, finalizaron la fase de preconstrucción con algunos retrasos los cuales ocasionaron descuentos inmediatos a la facturación del contratista por la aplicación de los Acuerdos de Nivel de Servicio – ANS, del capítulo 7 Nivel de desempeño – Contratista, del Anexo Técnico del contrato de diseños y obra. Con lo cual se confirma que sí se adelantaron los procedimientos sancionatorios a que había lugar. Sin embargo, una vez se entregó la documentación aprobada por la interventoría para la licencia de construcción

por parte del contratista a la Entidad Territorial Certificada Barranquilla – ETC, continuó con el trámite de licencia de construcción lo cual ha tardado varios meses.

La ETC Barranquilla encargó a su Secretaría de Educación – SED para realizar todos los trámites de la licencia de construcción, situación que se daría entre la fase 1 (diseños) a la fase 2 (construcción), tiempo de transición que no tiene cronograma de ejecución y gestiones que por estar en cabeza de una ETC con la cual este consorcio no tiene relación contractual no puede manejar tiempos ni cronogramas que le permitan realizar seguimiento. La interventoría ha acudido a todos los comités que ha sido citada buscando aportar al máximo para la obtención de dichas licencias, sin embargo, no le era ni le es posible manejar los tiempos y gestiones que deben realizarse por parte de la ETC en este tiempo de transición.

La interventoría realizó las aprobaciones a los diseños, pero posteriormente la Entidad Territorial Certificada - ETC de Barranquilla realizó requerimientos adicionales a los diseños, después de la radicación registrada para la licencia de construcción, y que en la mayoría de los casos la interventoría no fue socializada antes estas peticiones, dado que las observaciones se las enviaban directamente al Consorcio Desarrollo Escolar y que esta interventoría se enteró mediante las respuestas realizadas por el contratista esto fue mencionado en diferentes reuniones al FONDO.

En lo que refiere a los proyectos de la ciudad de Barranquilla I.E Issac Newton, I.E Evardo Turizo Palencia, I.E Distrital La Unión, I.E Dennis Herrera de Villa, I.E Alexander Von Humboldt y la I.E Colegio de Barranquilla CODEBA, se generó una incertidumbre por no saber qué iba a suceder con el inicio de la fase 2 de estos proyectos, por tal motivo, la interventoría elaboró el comunicado INGI-50185-1140-19 de fecha 15 de agosto dirigido a la Coordinación Regional del FFIE en donde se pedía gestionara ante el Ente Territorial, el estado de estos trámites, habida cuenta que había transcurrido un tiempo superior a los 6 meses sin que se obtuviera respuesta formal acerca del otorgamiento o negación de la Licencia de Construcción para cada uno de los proyectos.

Al no encontrar respuesta en la anterior solicitud, la interventoría generó un comunicado el día 23 de diciembre bajo radicado INGI-50185-1863-19 en donde nuevamente solicita al FFIE su gestión ante la Secretaría de Educación de Barranquilla para que se indague con la Curaduría de Barranquilla sobre estas Licencias de Construcción.

Con el comunicado INGI-50185-158-20 a la Coordinadora Regional del FFIE, el día 10 de febrero de 2020 en donde se hacían las mismas solicitudes relacionadas en los dos comunicados anteriores. Esta solicitud tuvo respuesta de parte del FONDO, bajo radicado FIE2020IE000505, de fecha 6 de abril de 2020, en donde se indica de parte del área jurídica del FFIE que no se puede tramitar el cierre de la fase 1 de los proyectos mencionados, puesto que la expedición de la Licencia de Construcción hace parte de los requisitos establecidos contractualmente para tramitar el cobro del 10% con el que se cierra la etapa de proconstrucción en cada uno de los proyectos adjudicados dentro del contrato marco 1380-35-2016. Adicionalmente que es responsabilidad del FFIE gestionar ante la ETC correspondiente los trámites respectivos y/o ajustes a los que haya lugar para la expedición del documento constructivo”.

Comentario de la CGR

Para entrar a analizar la respuesta del FFIE el primer punto es determinar con claridad que las funciones de supervisión e interventoría de los contratos marco de obra y de los acuerdos de obra están debidamente normados en el manual de

supervisión e interventoría del FFIE en los Términos de Condiciones Contractuales y en los Anexos Técnicos, por lo cual nos remitimos a dichos documentos.

Punto 2. Para la CGR son claras las obligaciones del Contratante, Contratista la Interventoría y la ETC, respecto del punto específico licencias y tramites de licencias de construcción necesarias para dar inicio a la fase 2. En ese sentido nos remitimos al 3.1.1. Actividades a ejecutar, literal k) licencias y permisos aplicables)¹⁰⁷ del anexo técnico del contrato marco de obra solicitado por la CGR mediante oficio 2020EE0025775 de 2 de marzo de 2020, es por ello que la relación de comité de seguimiento de Gestión Territorial señaladas en su respuesta, realizadas desde el 23 de enero de 2018 al 31 de marzo de 2020, así como las comunicaciones enviadas a la ETC relacionadas en cuadro que adjuntan desde el 30 de agosto de 2018 al 23 de abril de 2020, son consideradas pertinentes dentro de la gestión del FFIE, respecto de las licencias.

Esta obligación, que inicial y principalmente es del contratista, se evidencia que no se ha cumplido en su totalidad a pesar de las gestiones de seguimiento adelantadas por el FFIE como la interventoría descritas anteriormente. No conocemos ninguna modificación al contrato marco de obra o a su anexo técnico, que cambie esta obligación, condicionando la gestión de la licencia a la entrega de un poder por parte de la ETC. De acuerdo con lo señalado en el anexo técnico, se concluye que esta es una obligación compartida y articulada entre el contratista desde el punto de vista técnico y la ETC desde el punto de vista de la titularidad del predio hasta la obtención de la licencia. Y es obligación de la Interventoría y del FFIE realizar la respectiva supervisión.

Es por eso que se hace necesario darle cumplimiento de manera efectiva al literal k) del anexo técnico que en su nota subrayada *“El Contratista deberá entregar a la Interventoría y al PA FFIE copia de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, antes del inicio de estas. Nota: En caso que el trámite de las licencias se prolongue más allá del plazo previsto por la ley para ello por causas no imputables al Contratista el Ente Territorial ET o la Entidad Territorial Certificada ETC de acuerdo con el convenio suscrito, asumirá el trámite ante la entidad competente”*.

Por otra parte, respecto a las adiciones por obras complementarias por parte de la ETC y su incidencia en las prórrogas de los plazos, la CGR considera que estas condiciones fueron previstas dentro de las cláusulas de los otrosí de los acuerdos de obra que textualmente indican para la forma de pago: *“En todo caso, el contratista declara conocer que los pagos estarán sujetos y condicionados a la disponibilidad del presupuesto anualizado de caja (PAC) del FFIE y a los recursos que se le vayan transfiriendo al FFIE según lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015”*. Por lo tanto, consideramos que los retrasos en la priorización de recursos por parte de la ETC para las obras

¹⁰⁷ Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto.

complementarias no inciden de manera directa en los retrasos presentados para el inicio de la fase 2, máxime si se tiene en cuenta que estas adiciones han sido proyectadas dentro de la fase 1.

Respecto de la interventoría, la CGR considera que su obligación no se limita a la verificación de los aspectos meramente técnicos, sino que el objeto del contrato marco de interventoría abarca todas las obligaciones contenidas en la cláusula séptima numeral 3 y 5 de dicho contrato, así como de los anexos técnicos y el manual de interventoría.

Razón por la cual la CGR, sin desestimar las gestiones presentadas por el FFIE, por la interventoría y por la ETC, considera que no se ha dado cumplimiento efectivo a las obligaciones contractuales dentro de los plazos estipulados.

Hallazgo N° 24 Preliminares - campamentos de obra - CDE-FFIE (IP)

El Anexo Técnico que rige el contrato de obra N°1380-35-2016, en su numeral 3.2.1. Actividades preliminares de obra, literal f) Acometidas provisionales, dispone la obligación del contratista de:

- Tramitar y obtener las acometidas provisionales de obra tales como servicio de energía eléctrica e hidrosanitarias, realizar las instalaciones necesarias y responder por el pago de los mismos durante el plazo de ejecución de las obras.
- El Contratista deberá suministrar o construir o adecuar un campamento de obra por cada Acuerdo de Obras que se le asigne.¹⁰⁸

Por su parte, las especificaciones técnicas de construcción, documento que hace parte del contrato, y que rige cada uno de los acuerdos de obra de cada Institución Educativa, dispone sobre el particular: en el numeral 1, preliminares, ITEM 1004, campamento de obra:

¹⁰⁸ Este debe contemplar como mínimo lo siguiente: El Contratista suministrará, construirá o adecuará en el sitio de la obra un campamento que reúna condiciones adecuadas de higiene, comodidad, ventilación, protección y seguridad. • Estará conformado por un área administrativa que contemple oficinas para la dirección de la obra y de la Interventoría, área destinada a la mano de obra, vestidores, cascos, áreas de hidratación, primeros auxilios, baños para los dos sexos; un área de almacenamiento de herramientas y materiales que puedan sufrir deterioro o pérdidas por exposición a la intemperie, el área de almacenamiento será la necesaria de acuerdo con el alcance de la obra y el flujo de materiales de acuerdo con la programación de ejecución. • En caso de que se requiera la ocupación de espacio público el Contratista deberá tramitar los permisos correspondientes. • Realizar un cerramiento provisional de obra y/o de las áreas a intervenir, que proteja los sitios de construcción de la obra del acceso de personas ajenas a la obra, evite perturbaciones en el tránsito e incomodidades a los vecinos y terceros y que aislé y proporcione las condiciones de seguridad y protección a la comunidad educativa. El Contratista deberá mantener y adecuar el campamento y el cerramiento durante la ejecución de la obra, El acceso del personal de obra deberá ser independiente del acceso de los estudiantes.

4. **DESCRIPCIÓN:** Ejecución de construcciones provisionales para manejo administrativo y operativo de la obra. Oficinas de personal administrativo y técnico, oficinas para Interventoría, para personal administrativo y de obra, depósito de materiales y equipos, cuartos para trabajadores y subcontratistas.

Se incluye en este ítem la construcción de las baterías de baños para personal de obra. Se puede plantear opciones de baterías de baños (portátiles).

El área para campamento se establecerá conjuntamente con la Interventoría, asignando espacio administrativo para el contratista como para la interventoría. Deberá contar con las instalaciones hidrosanitarias y eléctricas necesarias para su correcto funcionamiento. Incluye además el desmonte y disposición final del campamento una vez hayan terminado las obras y/o cuando así lo solicite la Interventoría. Con aval de la Interventoría se pueden estudiar alternativas de materiales para la construcción o dotación del campamento, siempre y cuando supere la calidad de la especificación.

6. **TOLERANCIAS PARA ACEPTACIÓN:** Cumplir con normas de iluminación, ventilación, comodidad, normas sanitarias y de seguridad.

13. **NO CONFORMIDAD** En caso de no conformidad con estas especificaciones, durante su ejecución o a su terminación, las obras se considerarán como mal ejecutadas. En este evento, el Constructor deberá reconstruirlas a su costo y sin que implique modificaciones y/o adiciones en el plazo y en el valor del contrato.

El FFIE, mediante Oficio No. FIE2020EE004849 del 26-05-2020, indica “Teniendo en cuenta los apartes del Anexo Técnico citado, los hitos contractuales son los indicados en el cuadro en mención, en virtud de la modalidad de contrato a precio global fijo pactado. Por lo que los presupuestos entregados por el contratista corresponden a lo exigido contractualmente en el anexo técnico de Obra de a Convocatoria 004 de 2016”.

El contratista presenta el siguiente presupuesto para este Hito para cada Institución Educativa, mediante oficio CE-CGR-05.4052020 del 4 de mayo de 2020:

**PRESUPUESTO DE OBRA
IE DISTRITAL ESCUELA NORMAL SUPERIOR LA HACIENDA**

	DESCRIPCIÓN	% HITO FIIIE (TCC)			COBRO PROPUESTO HITO		PAGO AL CONSORCIO POR HITOS
HITO 1	PRELIMINARES	100%	10%	10.00%	10.0000%	10.000%	\$609,653,625,20

**PRESUPUESTO DE OBRA
IE DISTRITAL JOSE MARTÍ**

	DESCRIPCIÓN	% HITO FIIIE (TCC)			COBRO PROPUESTO HITO		PAGO AL CONSORCIO POR HITOS
HITO 1	PRELIMINARES	100%	10%	10.00%	10.0000%	10.000%	\$378.596.219,60

Hito 1 Preliminares: comprende actividades de campamento de obra, cerramiento de obra, instalación de acometidas provisionales para la ejecución de la obra y la localización y replanteo de primeros pisos.”

En visitas practicadas por el grupo auditor, los días 10 y 11 de marzo de 2020, se observó lo siguiente:

I.E. Distrital Normal Superior la Hacienda

En inspección física llevada a cabo el 10 de marzo de 2020, se evidenció que el campamento de obra instalado no se encuentra de conformidad con las especificaciones técnicas: encontró un almacén inadecuado para el manejo de los materiales, estos estaban distribuidos en diferentes puntos de la Institución Educativa, al aire libre algunos, inclusive acopio de materiales en aulas nuevas, encontrándose un container que hace las veces de almacén de herramientas con cero ventilación y olores concentrados, en el interior de éste en su mayoría sillas y pupitres y elementos de oficina apilados y en mal estado y otros materiales de construcción. Las baterías de baño para los obreros en condiciones precarias y solo dos para todos los trabajadores incumpliendo el número mínimo de 1/15¹⁰⁹, no se evidenciaron vestieres para los obreros y las oficinas administrativas compartidas de obra e interventoría, se hallaban en un container. Tampoco se evidenciaron cuartos para trabajadores y subcontratistas.

I.E. Jose Martí

En visita realizada a la IE Jose Martí el día 11 de marzo de 2020, se encontró que el almacén provisional material de zinc y algunos materiales en espacios abiertos. De igual manera, los vestieres de los trabajadores en material de piso de arena. tres baterías de baños para los trabajadores y uno administrativo. Se comprobó que el contratista utiliza varias aulas del bloque administrativo sin que medie ningún tipo de contrato para ello, no obstante que, mediante acta de entrega del 16 de diciembre de 2019, quedó consignado que el rector permita al consorcio “la utilización de un salón para campamento provisional por 45 días, mientras se construyen los campamentos definitivos para la obra”. A la fecha de corte, de esta auditoria el contratista no allegó ningún documento que demuestre pago alguno por la utilización de estos espacios que pertenecen a la IE y que está utilizando en calidad de almacén de materiales. Por otro lado, no se evidenció pronunciamiento por parte de la interventoría sobre esta situación, en el informe mensual No. 1 fase complementaria urbanismo, según acta de servicio 403010 IE José Martí, de fecha 4 de febrero 2020 radicado INGI-50185-131-20¹¹⁰.

¹⁰⁹ La RESOLUCIÓN 2400 DE 1979 del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Por la cual se establecen algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo. ARTÍCULO 17. Todos los establecimientos de trabajo (a excepción de las empresas mineras, canteras y demás actividades extractivas) en donde exista alcantarillado público, que funcionen o se establezcan en el territorio nacional, deben tener o instalar un inodoro un lavamanos, un orinal y una ducha, en proporción de uno (1) por cada quince (15) trabajadores.

¹¹⁰ Informe de Interventoría No1 fase 2 José Martí. Inicio de Obras, 16 de diciembre de 2019, Construcción de campamento y cerramiento dic 23 y 27 de 2019, en el informe se dice que se construyeron 5 baterías de baños en el campamento, la interventoría no presenta ninguna objeción a los campamentos ni al cerramiento. INFORMES 1 Y 2 FASE 2 NORMAL SUPERIOR. Inicio de Obras, 12 de julio de 2019, en los informes ni en la bitácora se presentan objeciones a los campamentos y cerramientos, el contratista realizó cerramientos en tela que al momento de la visita ya no existían, se dice que se construyeron 3 baños para hombres y mujeres y baños en el campamento de trabajadores, se construyeron 2 campamentos de trabajadores uno norte y otro sur.

Teniendo en cuenta el presupuesto de obra para la I.E. Normal Superior La Hacienda en el hito N° 1 Preliminares, pagado al Consorcio Desarrollo Escolar por \$609.653.625.20, mediante Factura No. 548 de fecha 6 de septiembre de 2019, Consorcio Desarrollo Escolar la IE Distrital José Martí por \$378.596.219.60, mediante Factura No. 703 de fecha 24 de enero de 2020 entre las cuales comprende actividades de campamento de obra entre otras. No está suficientemente justificado el pago de este rubro tan alto por este concepto. Lo que genera un presunto detrimento al estado en cuantía estimada por \$988.249.844,80 tomando presupuesto del hito en su totalidad. Lo anterior se determina por el incumplimiento del contratista sobre las calidades y condiciones de estos campamentos de acuerdo con lo estipulado en las especificaciones y anexos técnicos de construcción, la inadecuada supervisión y control por parte de la interventoría contratada para tal fin, al igual por parte de la supervisión del FFIE.

Respuesta del Auditado

FFIE: radicado N° FIE2020EE005411 de 10-06-2020.

“Sobre este particular, nos permitimos reiterar lo dicho en antecedencia en cuanto que las especificaciones aprobadas por la Interventoría no indican que la construcción del campamento deba ser realizada con algún material en particular; a su vez se reitera que son espacios funcionales y que cumplen a cabalidad con el propósito para el cual fueron construidos. En este sentido, en el referido documento de especificaciones técnicas entregadas por el contratista se consignó lo siguiente: “Con aval de la Interventoría se pueden estudiar alternativas de materiales para la construcción o dotación del campamento, siempre y cuando supere la calidad de la especificación.” En este sentido, los vestieres construidos por el contratista de obra, se encuentran cumpliendo con las mismas especificaciones entregadas por el contratista y aprobadas por la interventoría, máxime si se tiene en cuenta que por lo dinámico de las obras, estas estructuras son temporales y se pueden cambiar o relocalizar durante la ejecución del proyecto. . . . En cuanto a los baños, es preciso mencionar que actualmente el campamento cuenta con 5 baterías sanitarias, 3 para personal operativo y 2 para personal administrativo. Así, considerando los 40 trabajadores que se encuentran en obra, se evidencia el cumplimiento normativo: 1 baño por cada 15 trabajadores. Además, estas baterías cumplen con las condiciones sanitarias y de salubridad requeridas para la ejecución del proyecto, las cuales igualmente tiene un carácter temporal, razón por la cual su construcción busca que tenga un carácter funcional.

Al respecto, es pertinente señalar que el valor y la forma de pago de cada hito para la fase 1 y 2 de los proyectos es establecido de conformidad con en el Anexo Técnico a los Términos de Condiciones Contractuales de la Invitación Abierta No. 004 de 2016, el cual hace forma parte integral del contrato. Adicionalmente se debe precisar que este es un valor que resulta de un porcentaje del valor global fijo de la fase 2, por lo que es importante precisarle al ente de control que éste no es un contrato a precios unitarios por lo que no es posible estandarizar un valor para las actividades que se ejecutan en este hito por cuanto las mismas no son ítems de un proyecto. En este sentido, en el numeral 4. del Anexo Técnico “Esquema de remuneración del Contrato Marco”, indica lo siguiente: “Fase 2 y 3 El valor a precio global fijo para estas fases se determina con base en el valor de M2, tanto rural como urbano, aceptado por el Proponente al presentar la Propuesta para cada Grupo de la Invitación Abierta. El valor por M2 se multiplicará por el área contemplada en cada propuesto por el Contratista por M2 rural y urbano el cual se multiplica por el área contemplada en la estructuración. Esta

operación arroja el total de la fase 2 y 3 incluyendocostos directos, gastos, e indirectos (administración, imprevistos, utilidades). El cual se consigna en el Acuerdo de Obras. El valor total del Acuerdo de Obras incluye todos los gastos, costos directos e indirectos (Administración, Imprevistos y Utilidades), derivados de la celebración, ejecución y liquidación de la misma y del Contrato Marco” Por otra parte, en el numeral “3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR” del citado Anexo Técnico, se establece lo siguiente: “Presupuesto de obra (precio global fijo) Con base en los estudios y diseños técnicos y arquitectónicos y su propuesta constructiva el Contratista deberá consolidar, medir, cuantificar y presupuestar todos los hitos de obra (CD+CI) necesarios para la ejecución de la misma. La definición de los valores de los hitos que conforman el presupuesto se realizará mediante la metodología de porcentaje de incidencia del hito en el valor total de la obra. El presupuesto por hitos será diligenciado por el Contratista en el formato suministrado por el PA FFIE para tal fin. El presupuesto por ningún motivo podrá superar el valor asignado en el Acuerdo de Obras. (...) Para la presentación del presupuesto de obra y la programación el Contratista deberá tener en cuenta los hitos del cuadro siguiente y sus porcentajes, el Contratista no podrá variar la descripción del hito, pero podrá proponer el porcentaje de incidencia del mismo en el valor de la obra, en todo caso esta variación no podrá ser inferior ni superior al diez por ciento (10%) de cada hito. (...)”

Consorcio Desarrollo Escolar: radicado N° CE-CGR-08.04062020 de 04-06-2020

“En primera medida es importante resaltar que tanto en los Términos de Condiciones Contractuales como en el Anexo Técnico se estableció que el “objeto de los Contratos que resulten del proceso de invitación abierta se desarrollará mediante una bolsa presupuestal agotable que se ejecutará a través de Acuerdos de Obra, a valor global fijo y plazo fijo por cada uno de los Proyectos que se le asignen” (negritas y subrayado fuera del texto original), por tanto, cada acuerdo de obra trae previamente determinado el valor a pagar al contratista una vez sea ejecutado el objeto contractual allí indicado. El valor establecido es vinculante y genera, para nosotros como contratistas, la obligación de ejecutar la totalidad de la obra por ese precio determinado que incluye todos los costos directos e indirectos en que se incurra.

La modalidad de pago a precio global fijo significa que el contratista obtiene como remuneración una suma global fija, independiente de las mayores o menores cantidades de unidades que se ejecuten y por ende, el contratista asume los riesgos de los mayores costos que se generen y las diferencias que surjan en las cantidades de obra, siendo responsable de su culminación por el precio pactado, que corresponde al precio real y definitivo.⁴

Con base en lo anterior, al ser el Contrato Marco No. 1380-35-2016 “a valor global fijo”, el presupuesto de obra es una herramienta de seguimiento del proyecto y su forma de pago, establecida en el Anexo Técnico, es por pago parcial porcentual del valor final del acuerdo de obra contra la terminación de cada hito. No existe relación directa entre el valor establecido del hito con lo que realmente se paga al contratista una vez termina el hito. Se paga un porcentaje del valor total del colegio cuando se termina de ejecutar el hito determinado y sea recibido por la interventoría.

Asimismo, no existe correspondencia entre el porcentaje de cada hito con el valor de las actividades que lo componen, por no ser un contrato a precios unitarios.

Es así como se tiene para el hito de preliminares un reconocimiento parcial de 10% del valor final del acuerdo de obra y para el hito de cubiertas e impermeabilizaciones del 1,175%, cuando evidentemente la ejecución de este segundo hito, por las actividades que la componen (correas en perfilería PHRC, cubierta UPVC, caballete UPVC, flashing, sellado con silicona, pendiente en

mortero, mediacaña en mortero, manto o impermeabilizante acrílico, entre otras) tiene un costo de ejecución mayor al valor reconocido.

Se observa que la Contraloría yerra al momento de analizar y valorar el cumplimiento del hito por parte del contratista, en cuanto lo reduce a campamento de obra y lo cuantifica para esta sola actividad, cuando comprende muchas más actividades.

Así las cosas, de acuerdo a lo antes esbozado, no existe ninguna limitante para la materialidad de los campamentos de obra y menos que impida la utilización de “container” u otros elementos prefabricados como los utilizados por Consorcio Desarrollo Escolar en la ejecución de sus proyectos.

En cuanto al acopio de materiales en aulas nuevas, de acuerdo con lo expuesto en el oficio CE-CGR-06.08052020, remitido por Consorcio Desarrollo Escolar a la Contraloría, se indicó que no existe relación contractual entre la ETC y el Consorcio contratista, por lo que cualquier nexo se hace con intermediación del FFIE. De igual manera, en este mismo oficio se informó que la edificación que está dentro del predio y que no se demolerá, será objeto de mejoramiento según las actividades informadas en el oficio CE-CGR-04.22042020 – RESPUESTA OFICIO 2020EE0038107 y, los materiales y herramientas allí almacenados serán los que se utilicen para ejecutar dichas actividades de mejoramiento, razón por la cual Consorcio Desarrollo Escolar no comparte que la Contraloría en su oficio 2020EE0055092 pretenda desconocer de facto esta situación.

En cuanto al acopio de materiales en aulas nuevas, de acuerdo con lo expuesto en el oficio CE-CGR-06.08052020, remitido por Consorcio Desarrollo Escolar a la Contraloría, se indicó que no existe relación contractual entre la ETC y el Consorcio contratista, por lo que cualquier nexo se hace con intermediación del FFIE. De igual manera, en este mismo oficio se informó que la edificación que está dentro del predio y que no se demolerá, será objeto de mejoramiento según las actividades informadas en el oficio CE-CGR-04.22042020 – RESPUESTA OFICIO 2020EE0038107 y, los materiales y herramientas allí almacenados serán los que se utilicen para ejecutar dichas actividades de mejoramiento, razón por la cual Consorcio Desarrollo Escolar no comparte que la Contraloría en su oficio 2020EE0055092 pretenda desconocer de facto esta situación”.

Respuesta Consorcio Interdesarrollo: radicado N° INGI-50185-807-20 de 05-06-2020.

“Respecto a esta observación es importante precisar el contrato no contiene especificaciones técnicas de las actividades u obras correspondientes al hito de “Preliminares”, por lo que las mismas corresponden a las entregadas por el contratista de obra en la Fase 1, Consorcio Desarrollo Escolar y que fueron revisadas y aprobadas por la interventoría, Consorcio Interdesarrollo. Es así, que para el campamento, es claro que la especificación aprobada por la Interventoría no establece que los mismos deban ser construidos en algún material en particular, aclarando en todo caso que el campamento ejecutado ha sido completamente funcional, cumpliendo el propósito para el que fue construido. Nos permitimos indicar que las obras son dinámicas frente a las necesidades de los materiales que se requieren para cada actividad, así como en la logística que demanda cada una de ellas, por lo que es una práctica normal en la construcción, rotar los sitios de acopio y/o almacenamiento, así como utilizar los espacios construidos para la disposición temporal de materiales. Es así como, claramente algunos materiales, incluso por el volumen que representan, se acopian al aire libre con sus respectivas protecciones para su conservación, tal como se requiere para el acero, materiales pétreos, bloque, pisos, cubierta, entre otros, utilizados en la IE Normal Superior Hacienda.

Finalmente, si se tiene en cuenta que el valor del acuerdo de obra se calculó mediante la modalidad de “precio global fijo” (no obliga realizar mediciones ni memorias de cálculo. El costo inicial de la obra IE Escuela Normal Superior La Hacienda, fue de \$6.096.536.252 (AIU incluido) y se diseñó para un área total de construcción 11.231,29 m²; se acota que, a la fecha, este proyecto aún se está construyendo con precios del año 2017. Así mismo se concluye que se dio cumplimiento frente a los establecido en los TCC, pues el costo de los preliminares, hito donde se determina un “presunto detrimento” por el 100% del mismo, sin considerar con mayor profundidad todos los documentos contractuales, y todos los componentes que acarrear el hito, pues si bien se ejecuta en un plazo definido, también debe funcionar en el tiempo y está a cargo del contratista garantizar dicha condición, si reparar en el costo que esto pueda acarrear.

Finalmente, si se tiene en cuenta que el valor del acuerdo de obra se calculó mediante la modalidad de “precio global fijo” (no obliga realizar mediciones ni memorias de cálculo); el costo inicial de la obra IE José Martí fue de \$3.785.962.196 (AIU incluido) y se diseñó para un área total de construcción de 3.447.35 m². Se aclara que, a la fecha, este proyecto aún se está construyendo con precios del año 2017. Así mismo se concluye para el Acuerdo 403010 IE José Martí, que se dio cumplimiento frente a los establecido en los TCC, pues el costo de los preliminares, hito donde se determina un “presunto detrimento” por el 100% del mismo, sin considerar con mayor profundidad todos los documentos contractuales, y todos los componentes que acarrear el hito, pues si bien se ejecuta en un plazo definido, también debe funcionar en el tiempo y está a cargo del contratista garantizar dicha condición, si reparar en el costo que esto pueda acarrear”.

Comentario de la CGR

Analizadas las respuestas entregadas a la CGR por cada una de las partes del contrato el contratante PA-FFIE, el contratista Consorcio Desarrollo Escolar y la interventoría Consorcio Interdesarrollo, encontramos que sus respuestas coinciden en lo siguiente:

1. Determinación del valor del Hito: Teniendo en cuenta la modalidad del contrato a precio global fijo y la manera como se estableció la formulación desde el anexo técnico y la propuesta aprobada por la interventoría, esta corresponde a un porcentaje del valor de la fase 2 y no está determinado por cada una de las actividades que comprenden dicho hito.
2. Las condiciones técnicas del campamento no están especificadas, sin embargo, podían ser concertadas con el interventor.
3. La interventoría recibió a satisfacción el 100% del Hito 1 Preliminares.
4. El hito comprende varias actividades descritas en el anexo técnico no solamente campamento y todas recibidas a satisfacción
5. El número de baños coincide con la norma
6. Las aulas e instalaciones utilizadas por el contratista son el resultado del normal desarrollo del contrato y por un tiempo limitado
7. No es posible elevar a daño fiscal el valor total del hito teniendo en cuenta que son varias las actividades no solo campamento, y que todas fueron recibidas a satisfacción por parte de la interventoría.

La CGR, al momento de realizar las visitas, evidenció unas condiciones deficientes en las calidades y condiciones de los sitios que conforman dicho campamento, diferentes a las establecidas en el anexo técnico y en las especificaciones técnicas de construcción de los acuerdos de obra, las cuales debían tener una tolerancia de aceptación y estar de conformidad con las especificaciones para ser consideradas conformes, tal como se puede evidenciar en las actas de visita fiscal de la CGR y registro fotográfico. Sin embargo, teniendo en cuenta lo afirmado en las respuestas de los auditados, actas de recibo e informes de interventoría, y en aras de respetar el derecho de defensa es pertinente la verificación por parte de la CGR, con el fin de constatar en detalle lo manifestado en la respuesta, no obstante, no es posible realizar la verificación de manera inmediata debido a que en estos momentos se encuentran suspendidas las visitas fiscales.

Por otra parte, en relación a la determinación del daño y la cuantía estimada de la observación, se hace necesario cuantificar el valor del campamento instalado realmente, a fin de establecer con toda claridad este elemento de la responsabilidad fiscal y poder ser validado como hallazgo, es por ello que lo más pertinente en este caso es solicitar el inicio de una **Indagación preliminar, con fundamento en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, modificado y adicionado por el artículo 135 del Decreto 403 de 2020.**

Hallazgo N° 25 I.E. Algodonal (D)

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo País*”, cuyo principal reto en la estrategia de implementación de la jornada única era disminuir el déficit de aulas a nivel nacional. El período de ejecución de esta política culminará en el 2030, año en el que se estima que se habrán construido las 51.134 aulas necesarias para implementar la jornada única en el 100% del territorio nacional. Sin embargo, la meta del PNIE a 2018, es alcanzar por lo menos el 60% de su objetivo final, lo que se traduce en la construcción, ampliación o mejoramiento de 30.680 aulas.

Además de la reducción en el déficit de aulas, el PNIE, le apunta a que la inversión en infraestructura educativa tenga el mayor impacto, sea pertinente y eficiente.

Para la implementación de la jornada única, el PNIE estará sujeto al arreglo institucional establecido en el documento Conpes 3831 de 2015, el cual comprende los procesos de planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación del mismo

El Anexo Técnico para la suscripción del “*contrato marco de diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE, en desarrollo del Plan Nacional de*

Infraestructura Educativa” de abril de 2016, establecen en el ítem: 3.2. Fase 2: Ejecución de la obra. 3.2.1. Actividades preliminares de obra, e) reuniones de socialización

Que, *“una semana antes de la fecha prevista para el inicio deberá realizarse la primera reunión de socialización con la comunidad en la cual se establecerán los representantes de la veeduría ciudadana entre 3 y 5 personas de la comunidad u organizaciones y se levantará un acta de constitución en la cual se dejará claramente establecido el plazo y funciones de la veeduría, dicha acta será elaborada por la Interventoría, una vez suscrita por los miembros deberá ser inscrita en la personería municipal”*.

“La comunidad deberá ser convocada como mínimo al inicio, una segunda cuando la obra se encuentre en un avance del cincuenta por ciento (50%) y una tercera a la terminación”.

En la cláusula séptima, numeral 35 del contrato marco de obra N° 1380-55-2016 suscrito entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA y Consorcio Desarrollo Escolar. Obligaciones generales del contratista indica que el contratista debe *“Garantizar la contratación o vinculación de personas provenientes de la región y Entidades Territoriales en donde se ejecutarán los PROYECTOS requeridos para el cumplimiento del presente Contrato. El Contratista se obliga a realizar reportes bimensuales sobre el personal, especificando la cantidad de personas de la región o entidades territoriales, y el tipo de contratación o vinculación”*.

El Manual de Supervisión e Interventoría, indica en el componente 4 - ejecución, seguimiento y control, actividad D1. Coordinar reunión de socialización del proyecto con la comunidad y uno de los roles y responsabilidades del contratista es: *“programar y coordinar con el interventor las reuniones con la comunidad para la socialización del proyecto” y como mínimo dentro de esta obligación, se contemplan los siguientes ítems:*

“Atender las solicitudes de la comunidad o de las autoridades municipales o departamentales siempre y cuando las mismas se encuentren dentro de su alcance. Aquellas solicitudes que excedan su alcance deberán ser trasladadas a la Interventoría y esta a su vez al FFIE y Vincular personal proveniente de población vulnerable”.

Para la ejecución del proyecto Institución Educativa Algodonal, ubicado en el municipio de Santa Lucía Atlántico, priorizado por la Gobernación del Atlántico, se suscribió el 17 de agosto de 2017 el Acuerdo de Obra No. 403037 con el Consorcio Desarrollo Escolar, por \$1.234.211.609, posteriormente se establecieron actividades de mejoramiento¹¹¹ por \$180.944.174, para un total de \$1.415.155.783.

Se evidencia dos otrosi¹¹² para adicionar \$196.370.448 (demoliciones, ejecución de una red de media tensión, diseños eléctricos, tala y remoción de árboles), para un total de \$1.611.526.231. Igualmente, se verifica que se da inicio a la fase 2 (construcción) el 28 de mayo de 2019, veinte (20) meses después de haber iniciado

¹¹¹ En diciembre de 2017

¹¹² Otro si No 1 en febrero de 2018 y otro si No 2 en abril de 2019

la fase 1 (28 agosto de 2017)¹¹³ y cuatro meses de haber sido expedida la licencia de construcción¹¹⁴. De acuerdo con el oficio de fecha 13 de febrero de 2020 de la Secretaria de Educación del Atlántico, indica que se llegó a un compromiso por parte de la comunidad, de no interferir en la ejecución del proyecto según acta del 23 de enero de 2020¹¹⁵.

Al corte de esta auditoría (mayo de 2020), treinta y dos meses después de haberse firmado el Acuerdo de Obra (17/08/2018), el proyecto I.E. Algodonal de ampliación y mejoramiento, se encuentra suspendido desde el 10 de octubre de 2019 y no se ha reiniciado, debido a problemática registrada con la comunidad¹¹⁶, bloques y manifestaciones varias¹¹⁷, que de acuerdo con lo manifestado por la Gobernación del Atlántico ya se encuentra superado.

Lo anterior debido a fallas y debilidades en el proceso contractual, su supervisión por parte de la interventoría y del FFIE, para dar reinicio a la obra a partir del 23 de enero de 2020.

Generando que no se esté cumpliendo con los objetivos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa: construir, ampliar, mejorar y asegurar la dotación de aulas escolares necesarias para la implementación de la jornada única, beneficiando a los estudiantes de esta comunidad, que en promedio son 389 (ver tabla siguiente). Igualmente, de no contar esta Institución Educativa a la cual se le estableció en el alcance de dos aulas preescolares, una aula básica y media, un laboratorio integrado, un comedor con cocina, zonas administrativas, baterías sanitarias, muros, circulaciones y accesibilidad nuevas.

Cuadro No. 70
Matricula reportada en el SIMAT
Institución Educativa de Algodonal

Grado	2017	2017	2018	2019	2020
0	22	23	26	22	24
1	20	38	43	41	29
2	28	27	34	45	45
3	22	37	25	29	41
4	24	37	38	26	28
5	28	31	40	38	30
6	29	40	42	51	40
7	37	42	35	39	43

¹¹³ Según Anexo Técnico del contrato marco de diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el FFIE, los proyectos como el de IE Algodonal, la fase 1 debía realizarse en dos (2) meses teniendo en cuenta los metros cuadrados (hasta 1.000) y la fase 2 en siete (7) meses, debido a que su rango valor de obra está entre mil (\$1.000.000.000) y dos mil millones (\$2.000.000.000).

¹¹⁴ Licencia de construcción expedida el 19 de diciembre de 2018.

¹¹⁵ Se anexa oficio de la Secretaria de Educación de la Gobernación del Atlántico de fecha 13 de febrero de 2020.

¹¹⁶ Oficio de Mineducación, Director Dirección Jurídica del 14 de mayo de 2020 respuesta a solicitud de la CGR No 2020EE0041718

¹¹⁷ Oficio de la Secretaria de Educación Gobernación del Atlántico del 13 febrero de 2020, respuesta a solicito de la CGR No 2020EE0012757.

Grado	2017	2017	2018	2019	2020
8	31	44	41	34	33
9	24	26	44	35	31
10	18	28	30	35	32
11	20	19	19	30	33
21	0	0	0	0	0
22	0	0	0	0	0
23	0	0	0	0	0
24	0	0	0	0	0
Total	303	392	417	425	409

Fuente: Datos Secretaría Educación Gobernación Atlántico
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Respuesta del Auditado

FFIE: radicado N° FIE2020EE005411 del 10-06-2020

“En relación con lo anterior, se debe indicar que la UG-FFIE ha adelantado una gestión exhaustiva en aras de lograr a la ejecución del proyecto, no solo a través de comunicaciones, sino en varias mesas de trabajo con el objetivo propiciar la ejecución proyecto, tal como se relaciona a continuación.

De lo antes expuesto queda claramente evidenciado que la UG-FFIE ha desplegado una gran gestión en aras de superar las dificultades que se presentan con la comunidad. Sin embargo, la problemática social que se encuentra en la comunidad no ha permitido la normal ejecución del proyecto, circunstancia que desborda las capacidades y competencias de la UG-FFIE, en el entendido que se requiere una intervención institucional por de la Entidad Territorial donde se está desarrollando el proyecto, más aún cuando fue la propia ETC quien postuló el proyecto para ser priorizado para la ejecución de infraestructura educativa.

Por lo tanto y en atención a lo expuesto por la ETC, la UG FFIE remitió el comunicado FIE2020EE003255 del 15 de abril de 2020, en el cual además de describir todas las gestiones adelantadas por la Unidad de Gestión, se le realizó la siguiente solicitud puntual a la ETC: “Por lo anterior, resulta necesario que nos informe en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir del recibo de la presente comunicación, las garantías dispuestas por la ETC para que en una fecha cierta se dé reinicio y continuidad definitiva del proyecto, Indicando en qué consisten las medidas a aplicar y los plazos en que serán llevadas a cabo las mismas. De igual manera, agradecemos se defina la continuidad del proyecto si pese a adelantar tales actuaciones en un plazo definido, no se obtiene el reinicio efectivo de la ejecución contractual o si cuenta su Administración con una gestión adicional o alternativa para procurar la continuidad de las obras, dado que el paso del tiempo, puede conllevar al Patrimonio Autónomo a eventuales mayores costos para la ejecución del proyecto (...)” Debemos indicar que a la fecha no hemos recibido respuesta a dicha comunicación, pese a la reiteración realizada el 19 de mayo de 2020 a través del comunicado FIE2020EE004585. Por lo anterior nos permitimos reiterar que las condiciones que debe garantizar la ETC para el reinicio no están dadas, e inclusive en el evento Compromiso Colombia del 4 de febrero de 2020 se estableció: “La Gerencia Departamental de Atlántico, Grupo de Participación Ciudadana, debe realizar un diálogo con la comunidad de Algodonal, porque esta obra está presentando un avance del 21.83% y se trata de la I.E. Algodonal de Santa Lucía, con el propósito de ilustrar a la comunidad sobre el tema, dado los inconvenientes de bloqueos y protestas que ha realizado la comunidad y que no ha permitido mayor avance en la ejecución del proyecto dado que se registra una suspensión desde el 10 de octubre de 2019” Por lo anterior nos permitimos manifestar que la UG FFIE ha realizado todas las gestiones correspondientes para poder ejecutar el proyecto, ya que claramente las situaciones que han afectado el desarrollo normal del proyecto no son competencia de la UG

FFIE, por lo que se hace necesario que la ETC adopte las medidas definitivas frente a este proyecto, ya que las condiciones que me impiden la ejecución del proyecto no dependen de la UG FFIE”.

Consortio Desarrollo Escolar: radicado N° CE-CGR-08.04062020 de 04-06-2020

“De acuerdo a la trazabilidad presentada, la suspensión del acuerdo de obra IE Abogonal obedece a causas ajenas y externas a la esfera de control de Consortio Desarrollo Escolar como contratista. La comunidad con amenazas, agresiones físicas y daños a las instalaciones obligó a Consortio Desarrollo Escolar a suspender en varias ocasiones las actividades de obra, dado que se ha colocado en riesgo la integridad física y mental del personal que labora para nosotros. Las amenazas, improperios, agresiones físicas y daños realizados por personas de la misma comunidad hacia nuestro personal y bienes son motivos suficientes para suspender y mantener la suspensión del proyecto hasta tanto se garantice a través de las autoridades municipales y la Policía Nacional que esas situaciones no se volverán a repetir ni se permitirán. Esto ha sido validado por la interventoría, el FFIE y la ETC y materializado en suscripción de las actas de suspensión y de prórrogas a la suspensión del acuerdo de obra, Así las cosas, para el Consortio no están dadas las condiciones técnicas ni económicas para adelantar la obra en razón a que la comunidad pide un despropósito jurídico, aunado a que suele tomar acciones de hecho como consta en los diferentes oficios que motivaron la suspensión y la prórroga a la suspensión. Es por eso que, para el reinicio de la obra es indispensable contar con el respaldo ineludible de las autoridades municipales y de la Policía Nacional para poder ejecutar sin contratiempos y a cabalidad el objeto contractual. Toda vez que en el mejor de los casos la presencia de la policía ha sido tardía y no efectiva para evitar de manera o solucionar de manera eficiente la problemática que se ha presentado con la comunidad.

Se debe resaltar que por medio de varias solicitudes Consortio Desarrollo Escolar ha solicitado la liquidación anticipada del acuerdo de obra 403037, sustentada en los hechos que reiteradamente han ocurrido y en el mismo sentido el Consortio Interdesarrollo, quien funge como interventor, se circunscribe a la solicitud, identificando los graves riesgos que hacen imposible el cumplimiento del objeto del contrato y solicita al FFIE otorgar la terminación anticipada”.

Consortio Interdesarrollo: radicado N° INGI-50185-807-20 del 05-06-2020

“Efectivamente y con fecha 01 de noviembre de 2017 se conformó el “grupo de gestión social y seguimiento al proyecto” con 19 personas (se adjunta acta en 4 folios), donde participaron 108 personas según listado de la asistencia, entre representantes de la comunidad y se socializó el alcance y aspectos del proyecto Con fecha 5 de mayo de 2019; es decir, 2,5 meses antes de iniciar la fase 2, se realizó reunión de sensibilización y socialización con la comunidad de Algodonal; en dicha reunión se pidió principalmente que la comunidad ofreciera garantías para ejecutar el proyecto; esto, considerando el primer antecedente de vías de hecho en el mes de enero de 2019, donde sin haberse iniciado las obras, ciertos líderes ya habían impuesto “condiciones” en cuanto a que ellos postulaban los trabajadores y los rotaban cada quince días, para permitir la realización de las obras (se adjunta documento).

En primer lugar, se aclara respetosamente a la CGR, que la fecha de inicio de Fase 2 fue suscrita el 22 de julio de 2019 y no el 28 de mayo como se cita en párrafo anterior; esto se dio, porque era necesario extender la vigencia del contrato marco. Se muestra como soporte el documento FE-007 orden de inicio fase 2 suscrito, que se muestra a continuación.

En segundo lugar, se resumen las comunicaciones y respuestas dadas, de la trazabilidad de los hechos, desde el momento en que se suspendió el acuerdo y Acta de Servicios 403037 y que a

pesar de que se cite por la CGR, que el 13 de febrero la Secretaria de Educación departamental menciona compromiso de la comunidad de no interferir; no ha sido suficiente garantía para que contratista e Interventoría suscriban el reinicio. Al mismo tiempo, se informa que, en términos legales, se ha garantizado mantener la novedad de “suspensión” vigente hasta la fecha, sin afectar los términos del alcance y plazo del el Acuerdo de obra”.

Comentario de la CGR

Al analizar la respuesta de los auditados esto es el contratante, el contratista y la interventoría, quienes presentan como soporte a su respuesta material probatorio, trazabilidad de actas de comité de seguimiento y oficios en las cuales se pone de manifiesto la situación presentada con la comunidad de Algodonal, que básicamente se refiere a que la comunidad de Algodonal solicita un tipo de contratación del personal, las cuales no son aceptadas porque generan sobrecostos económicos que no puede asumir el contratista y no cumplen condiciones legales.

La interventoría manifiesta que las actuaciones de contratista e Interventoría, siempre han estado encaminadas a garantizar que verdaderamente la ETC y comunidad ofrezcan garantías demostrables y formales para poder reiniciar las obras, considerando todos los antecedentes y vías de hecho que han afectado el normal desarrollo del acuerdo; a su vez, la UG-FFIE señala que ha adelantado una gestión exhaustiva en aras de lograr al ejecución del proyecto, no solo a través de comunicaciones, sino en varias mesas de trabajo con el objetivo propiciar la ejecución proyecto.

El contratista realiza una detallada trazabilidad de la situación indicando que el Acuerdo de Obra se firma el 17 de agosto de 2017 y la licencia de construcción es expedida mediante Resolución del 19 de diciembre de 2018. Desde la primera reunión con la comunidad se ponen de presente sus requerimientos, según Acta del 23 de enero de 2019, en donde se explicó que las exigencias de la comunidad de Algodonal no pueden ser acatadas por el CDE por motivos económicos y legales. Posteriormente, el 13 de febrero, el 13 de marzo y el 20 de mayo de 2019, se continúan realizando reuniones con la comunidad a fin de lograr un acuerdo sobre las solicitudes laborales y las condiciones legales para poder vincular al personal de la comunidad a la obra.

En el Acta del 13 de marzo de 2019, donde interviene representante de personal y representante del CDE y representante del IE Algodonal, y el FFIE y se consigna: *“el representante de FFIE les habla que el personal que se va a contratar es mano de obra no calificada, las hojas de vida se recepcionarán el día miércoles 22 de marzo de 2019, a las 10:00 a.m. en la institución Educativa”.*

El contratista indica que el 22 de julio del 2019 inicia la fase 2 de la I.E. de Algodonal, y 17 días después la comunidad de Algodonal incumplió el compromiso pactado

previamente mediante bloqueos injustificados, retomando el tema de las pretensiones de contratación. Ofició a la interventoría mediante el radicado CDE-CI 18092019Algodonal, informando a la Interventoría y al FFIE de lo sucedido, solicitando además la suspensión definitiva y liquidación del Acuerdo de Obra; tales solicitudes también fueron pedidas en el oficio CDE - FFIE18102019 Algodonal.

La interventoría, mediante oficio ING-50185-1350-19 del 24 de septiembre de 2019, dirigido al director del proyecto, le manifiesta: que el contrato marco de obra dentro de las obligaciones en el numeral 9 establece: *“no acceder a peticiones o amenazas de quienes actúen por fuera de la ley con el fin de hacer u omitir algún hecho”*, además señala en dicho oficio que: *“si bien es cierto que se presentaron las situaciones mencionadas....los cuales al ser verificados tales como lo describen los hechos, se concluyó que son realizados por un pequeño grupo de personas que solamente buscan su beneficio y no el de la comunidad educativa. Como respuesta a lo sucedido el día 17 de septiembre del año en curso se efectúa una reunión en la que se incluyó al personal que realizó el bloqueo pacífico, y que podría considerarse como un hecho aislado por su duración de un día”*.

Dentro de las pruebas aportadas se observa oficio dirigido al alcalde de Santa Lucía Atlántico del 8 de septiembre de 2019, por el cual se denuncia que el día 7 y 8 de octubre de 2019 se presentan nuevos hechos que atentan contra las garantías para el buen desarrollo de la obra. Por lo cual se solicita, con carácter urgente a la alcaldía municipal y al ministerio público que se cumplan con los protocolos de intervención. El mismo oficio fue dirigido a la personera de Santa Lucía por los mismos.

El contratista CDE, mediante oficio DE-INT-101019-01IE Algodonal solicita la reiteración de suspensión y terminación anticipada del Acuerdo de Obra por la situación presentada. Reposa como prueba de igual manera una querrela verbal presentada por la señora xxx¹¹⁸, trabajadora social del Consorcio Desarrollo Escolar, del día 22 de octubre de 2019 contra personas indeterminadas en el cual manifiesta que: *“el día 7 de octubre de 2019 al iniciar la jornada laboral la comunidad de Algodonal utilizando vías de hecho colocaron candados y cadenas al portón de la obra, se amotinaron intempestivamente, y prohibieron la entrada de personal a la obra. Adicional lanzaron piedra hacia el interior ocasionando daños materiales en la Institución Educativa Algodonal. El personal del CDE fue intimidado, amenazado y casi agredido físicamente por los manifestantes al tratar de persuadirlos con argumentos válidos de su injustificada protesta.”*. Igualmente, se evidencian reuniones de concertación con la Policía Nacional para la garantía de continuación de la obra de fecha 8 de octubre de 2019.

La situación actual de la obra es que el proyecto fue suspendido, lo cual persiste a la fecha conforme con las siguientes prórrogas a la suspensión: Fecha de Suspensión No 1: 10 de octubre de 2019 al 8 de noviembre de 2019. Fecha Prórroga No 1 suspensión No 1: 9 de noviembre de 2019 al 9 de enero de 2020. Fecha

¹¹⁸ Se reemplaza el nombre de la persona por equis, por protección de información personal

prórroga No 2 suspensión No 1: 10 de enero de 2020 al 10 de marzo de 2020. Fecha Prórroga No 3 suspensión No 1: 11 de marzo de 2020 al 11 de mayo de 2020. Fecha prórroga No 4 suspensión No 1: 12 de mayo de 2020 al 12 de julio de 2020.

La CGR, sin demeritar las pruebas presentadas por cada parte del contrato y la interventoría, insiste en que la situación no ha podido ser solventada de acuerdo con lo establecido en la cláusula séptima, numeral 35 del contrato marco de obra No. 1380-35-2016, suscrito entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA y Consorcio Desarrollo Escolar, así como en el manual de Supervisión e interventoría. La situación ha venido presentándose desde el inicio de la fase 2 en enero de 2019, de menor a mayor escala, sin que las partes contractuales, la Entidad Territorial y la comunidad concerten una salida conciliatoria, de acuerdo con las herramientas jurídicas que brinda la modalidad contractual para sacar adelante el proyecto. Siendo que los roles y responsabilidades se encuentran perfectamente definidos en el marco contractual, y que el resultado de la contratación no se ha obtenido y además a fecha de esta evaluación se encuentra suspendido, la CGR mantiene la situación y la valida **como hallazgo con presunta connotación disciplinaria**.

Hallazgo N° 26 Requisitos habilitantes interventoría (D - P)

Los Términos de Condiciones Contractuales – invitación abierta N° FFIE 006 de 2016. Capítulo V. LOS PROPONENTES Y LOS REQUISITOS Y CONDICIONES HABILITANTES, ESTABLECE EN EL NUMERAL **5.1 Los Proponentes**: *“Podrán participar en la presente Invitación las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras; o asociadas entre sí mediante consorcios, uniones temporales, promesas de sociedad futura o cualquier otra forma de asociación permitida en la legislación colombiana. Los interesados en participar en el presente proceso, acreditarán el cumplimiento de las condiciones y requisitos jurídicos, de experiencia y financieros que se precisan a continuación: Acreditación de condiciones jurídicas, acreditación de condiciones experiencia, Acreditación de condiciones financieras.”*

En el numeral 5.2 Condiciones y requisitos habilitantes de carácter jurídico: *“Sin perjuicio de las demás condiciones y requisitos exigidos en estos TCC, los Proponentes que participen en la presente invitación, personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, deberán contar con la capacidad jurídica necesaria para la presentación de la propuesta y la celebración y ejecución del contrato”.*

En el análisis realizado a la información remitida por el FFIE, respecto al proponente CONSORCIO INTERDESARROLLO en la Convocatoria Abierta del FFIE No. 006 de 2016 relativa al Grupo Caribe 2, uno de sus consorciados AVV CONSULTORIA S.A.S. con una participación del 25% se observa que, en su Certificado de Existencia y Representación Legal de la Cámara de Comercio de Bogotá, de fecha 17 de mayo de 2016 certifica que, en las Facultades del Representante legal, en el punto 8. *“No requerirá de autorización alguna para celebrar los siguientes actos o contratos: A) La celebración de contratos de hasta 80 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes”.*

Posteriormente, en el documento de Acta de Reunión Extraordinaria No. 23 de la Junta Directiva de AVV S.A.S. de fecha 23 de mayo de 2016 en su punto 1. menciona que están presentes tres (3) representantes de la junta directiva que representan el 100% de directivos y que forman el Quórum del 100% para deliberar y decidir; seguidamente, en el punto 4. la Representante Legal de AVV CONSULTORIA S.A.S. solicita a la Junta Directiva, como órgano competente, para que la autorice a presentar la propuesta en CONSORCIO INTERDESARROLLO, para comprometer a la entidad, suscribir el contrato sin límite de cuantía y actuar en los demás actos de la licitación FFIE 006-2016¹¹⁹; seguidamente, en el punto 5. los miembros de la Junta Directiva aprueban, por unanimidad, la solicitud del Representante Legal.

En esta acta las personas relacionadas como integrantes de la Junta Directiva, son XXX¹²⁰ Y XXX¹²¹. Estas personas no aparecen en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado en el proceso de selección, como miembros de la Junta Directiva, toda vez que quienes se registran en Acta No. 10 de Asamblea de Accionistas del 15 de octubre de 2014, inscrita el 13 de noviembre de 2014 bajo el número 01884864 del libro IX fueron nombrados como miembros de la junta directiva titular XXX¹²².

Por lo que el consorciado AVV CONSULTORIA S.A.S. no era hábil como lo informa el Anexo jurídico Consolidado a folio 47 en la columna de “*Observaciones*” y cuya conclusión es NO HABIL, posteriormente, según informe de la página web de Alianza BBVA en el link de Publicaciones Legales: **INFORME DEFINITIVO DE EVALUACIÓN INVITACIÓN ABIERTA 006 DE 2016** se encuentra un archivo de nombre ANEXO EVALUACIÓN JURÍDICA FINAL FFIE-006 en su página 1/59, sin fecha de expedición, donde el CONSORCIO INTERDESARROLLO aparece como HABIL del Grupo 1 hasta el Grupo 8 y en su página 47/59 aparece un cuadro en la columna OBSERVACIONES “*Que se subsanó de conformidad con los términos requeridos*”. Sin embargo, en la información remitida por el FFIE a la auditoría en el análisis de las propuestas no reposa documento que subsane la observación o un su defecto que acredite la habilitación del Consorcio Interdesarrollo.

Por otra parte, consultado el Certificado de la Cámara de Comercio de Bogotá el 1 de junio de 2020, informa que dicha sociedad canceló la matrícula el 14 de junio de 2016, fecha anterior a la suscripción del contrato que se realizó el 8 de julio de 2016, sin que este cambio esté reportado dentro del proceso de selección, así mismo, consultado el RUES (Registro Único Empresarial y Social) la actualización de datos

¹¹⁹que tiene como objeto y alcance: “Contrato Marco de Interventoría a los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el fondo de financiamiento de infraestructura educativa- FFIE- en desarrollo del plan nacional de infraestructura educativa”

¹²⁰ Se reemplaza el nombre de la persona por XXX, por protección de información personal.

¹²¹ Idem

¹²² Idem

del traslado del domicilio de Bogotá a la ciudad de Barranquilla se inscribió en el libro de proponentes el 11 de noviembre de 2016.

La anterior conducta debido al incumplimiento de los requisitos establecidas en el TCC y a la falta de diligencia del evaluador en este caso el FFIE, como responsable del proceso contractual, lo que pone en riesgo la contratación de la interventoría al inobservar los requisitos contractuales para la selección objetiva del Contratista.
Hallazgo con presunta connotación disciplinaria y posible penal.

Respuesta del Auditado

Respuesta del FFIE Radicado No. FIE2020EE005348 de 9 de junio de 2020.

“El Acta No. 59 del 15 de abril de 2016 la cual contiene la designación de los nuevos miembros de la Junta Directiva, quienes autorizan al Representante Legal para celebrar contratos sin límite de cuantía. Este documento no es necesario inscribirlo en el Registro Mercantil, pues frente a la inscripción de tales designaciones, dicha actuación no es obligatoria, los miembros de junta directiva pueden actuar válidamente como tales a partir de la aceptación de su designación, por lo tanto, al presentarse la aceptación de la totalidad de miembros designados, se produce la desvinculación automática de los anteriores miembros de junta directiva, lo cual equivale a mencionar que, frente a la aceptación de los nuevos miembros, los antiguos no podrán ya actuar como tales, así aún se encuentren inscritos ante el Registro Mercantil. Los integrantes del mencionado cuerpo colegiado, en la forma concebida, no cumplen precisamente funciones de representación sino de gestión, razón por la que la calidad es obtenida no a partir del registro (cuyo efecto es la de dar publicidad), sino de la aceptación del cargo, verdad que encuentra sustento al integrar en derecho los artículos 163 y 164 del Código de Comercio.

La subsanación de los requisitos habilitantes por parte del mencionado consorciado, contrario a lo observado por la Contraloría en su observación, efectivamente se dio y, con ella, dicho Consorcio quedó habilitado para contratar con el PA-FFIE, como en efecto lo hizo.

Consultado el RUES, verificó que pocos días después, esto es, el 24 de junio de 2016, la sociedad AVV CONSULTORÍAS S.A.S estableció su domicilio social ante la Cámara de Comercio de Barranquilla, lugar de domicilio actual, de lo que se puede concluir que ello sucedió con antelación a la suscripción del Contrato el 8 de julio de 2016. Sobre el particular, indica que las Cámaras de Comercio han señalado como guía para el cambio de domicilio de una sociedad que, si en el domicilio de origen van a quedar establecimientos de comercio activos, el representante legal deberá manifestarlo por escrito en los documentos que entrega para el cambio de domicilio, por cuanto, de lo contrario, debe presentar solicitud de cancelación de la matrícula en el domicilio del cual se va a trasladar, tal y como sucedió en el caso en estudio.

Como conclusión de lo anteriormente expuesto entonces se tiene que (i) de la revisión del acta No. 59 del 15 de abril de 2016 el Consorcio Interdesarrollo era hábil para contratar y que (ii) adicionalmente, la cancelación de la matrícula mercantil en la ciudad de Bogotá no generó la extinción de la sociedad sino simplemente a efectos de poder realizar un cambio del domicilio social a la ciudad de Barranquilla”.

Respuesta Consorcio Interdesarrollo Radicado No. INGI-50185-825-20 de 5 de junio de 2020

“Entrando en materia, se tiene que conforme el artículo 17 de la ley 1258 de 2008, la organización de la sociedad podrá ser acordada libremente por los accionistas. En el artículo 18 de los Estatutos se estableció que la sociedad tendría una Asamblea General de Accionistas y un Representante Legal, asimismo, en el artículo 20 se indicó que la Asamblea General de Accionistas está conformada por los socios, de manera que, la Asamblea General de Accionistas es integrada únicamente por el señor Alfonso Vargas Vives. Teniendo en cuenta que, es una sociedad unipersonal no aplican las previsiones de los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 de la ley 1258 de 2008 sobre reuniones, convocatoria y quorum. Frente a la Junta Directiva, el artículo 25 de la misma ley, determina que no es obligatorio tener una, también, indica que podrá tener uno o varios miembros, sin mínimos o máximos, y las normas sobre su funcionamiento se determinan libremente en los estatutos. En el derecho mercantil, y por ende en el derecho societario, se aplica el principio de consensualidad, el cual está contemplado en el artículo 824 del Código de Comercio, y pregona que por regla general los comerciantes podrán obligarse por su sola voluntad, salvo aquellos casos que la ley expresamente contemple una formalidad como requisito esencial del negocio jurídico. Ahora, es necesario precisar qué tipo de acto es la designación de miembros de la Junta Directiva, conforme el artículo 163 del Código de Comercio la designación o revocación de miembros de la Junta Directiva no se considera una reforma estatutaria del contrato social, sino un mero acto de ejecución del contrato, del mismo modo, este artículo indica que estarán sujetos a simple registro. En conclusión, no existe norma legal que establezca el requisito de registrar la designación de los miembros de la Junta Directiva como requisito de validez.

El Acta 59 no fue inscrita en el registro de la Cámara de Comercio, sin embargo, conforme se explicó la validez de la designación de los miembros de la junta directiva no depende de dicho registro, por ende, se modificó la Junta Directiva de la Sociedad desde ese mismo momento. Por lo tanto, en el acta de la Asamblea Extraordinaria de Accionistas de AVV CONSULTORÍA S.A.S. N.º 23, del 23 de mayo de 2016, quienes actuaron como miembros de la Junta Directiva eran efectivamente sus miembros, y la autorización emitida a la Representante Legal para presentarse al proceso de selección del FFIE tiene plena validez”.

Comentario de la CGR

Al analizar los argumentos en la respuesta presentada por el FFIE, según radicado FIE2020EE005348 de 9 de junio de 2020 y el Consorcio Interdesarrollo, mediante oficio INGI-50185-825-20 de 5 de junio de 2020, la CGR considera lo siguiente:

Señalan los auditados que el Acta No. 59 de la Asamblea Extraordinaria de Accionistas de AVV Consultoría S.A.S., la cual aportan como prueba, no fue inscrita en el registro mercantil, pero que esto no invalida la decisión contenida en el Acta de Reunión Extraordinaria de Junta Directiva No. 23 del 23 de mayo de 2016 ya que quienes actuaron en ella eran efectivamente sus miembros y que dicho nombramiento tenía plena validez, no obstante, para la CGR no es clara esta afirmación por cuanto no se menciona al señor XXX¹²³ que también hacía parte de la junta directiva registrada en Cámara de Comercio de Bogotá, mediante acta No.

¹²³ Idem

10 de Asamblea de Accionistas del 15 de octubre de 2014, inscrita el 13 de noviembre de 2014 bajo el número 01884864 de 2014 de libro IX. Sin embargo, ni en el acta de Asamblea Extraordinaria de Accionistas No. 59 del 15 de abril de 2016 ni en el Acta No. 23 de la Reunión Extraordinaria de Junta Directiva donde señala que están presentes el 100% de los directivos, no se hace mención alguna de esta persona. El acta No. 59 menciona como miembro de la junta directiva a XXX¹²⁴, quien acepta su nombramiento como miembro titular de la junta directiva, sin embargo, observamos que en el Acta No. 023 de 23 mayo de 2016 aparece como miembro de la junta directiva XXX¹²⁵, no es claro para la CGR si es la misma persona que aparece registrada en el acta No. 59 del 15 de abril de 2016, pues el nombre que reposa en esta acta No. 59 como nuevo miembro de la junta directiva no coincide. Este análisis se realiza al simple cotejo de las actas.

Sobre la argumentación de que no existe norma legal que establezca el requisito de registrar la designación de los miembros de la junta directiva como requisito de validez, nos remitimos al artículo 28 del Código de Comercio, Numeral 7 (modificado por el artículo 175 del Decreto 019 de 2012) que establece la obligación de inscribir en el registro mercantil los *“libros de socios o accionistas, actas de asamblea y juntas de socios”*, lo cual significa que esta acta No. 59 de Asamblea Extraordinaria de Accionistas de 2016 debió estar inscrita en dicho registro mercantil al presentar la documentación en la convocatoria FFIE 006 de 2016, con el fin de ser considerada oponible frente a terceros, en este caso, frente a la convocatoria del FFIE. Ahora bien, no fue suministrado a la CGR por parte del FFIE soporte que demuestre que el acta No. 59 de Asamblea Extraordinaria de Accionistas de abril de 2016 haya sido presentada como documento de evaluación para subsanar la inhabilidad del consorciado AVV Consultoría S.A.S. dentro del término establecido para subsanar observaciones. El acta que reporta el FFIE a la CGR dentro del proceso para subsanar las observaciones realizadas a AVV Consultoría S.A.S. y habilitar la propuesta del Consorcio Interdesarrollo es el acta No. 023 del 23 de mayo de 2016.

Por otra parte, la observación de la CGR va dirigida a que la sociedad AVV Consultoría S.A.S. durante el proceso evaluativo realizó un cambio de domicilio previo a la suscripción del contrato, pero no se evidencia que este cambio haya sido reportado dentro de este proceso con las diferentes propuestas, lo cual debió ser tenido en cuenta al momento de la respectiva evaluación, es decir, se produjo un cambio en las condiciones de la propuesta por parte del consorciado posterior al cierre de su presentación.

Por lo anterior, se concluye que los argumentos, pruebas y conceptos jurídicos aportados por el FFIE y el Consorcio Interdesarrollo, no desvirtúan la situación

¹²⁴ Idem

¹²⁵ Idem

evidenciada por la CGR, la cual se valida como hallazgo y se trasladará a las autoridades competentes para que determinen, de acuerdo con su competencia, la procedencia de las presuntas responsabilidades.

Departamento de Bolívar

Hallazgo N° 27 Pagos por estudios y diseños de la fase 1 - Proyecto de construcción nueva sede de la Institución Educativa de Tierra Baja (D, F)

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 365 y 366 establece que *"los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber el asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional"*.

"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".

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020, determina: *"DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo."*

Artículo 31, 34 y 54 de la Ley 734 de 2002.

El artículo 59 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, creó el FFIE, como una cuenta especial sin personería jurídica del MEN, con cargo al cual *"se asumirán los costos en que se incurra para el manejo y control de los recursos, los gastos de operación del fondo, y cualquier otro contrato que se requiera para la estructuración, desarrollo e implementación de esquemas necesarios para lograr la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa."*

Términos de Condiciones Contractuales – invitación abierta No. FFIE 004 de 2016 - objeto: *"contrato marco de diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa - FFIE, en desarrollo del plan nacional de infraestructura educativa."*

Formato No. 1 - Carta de Presentación de la Propuesta

(....) En cumplimiento de los TCC, en mi calidad de Proponente manifiesto y declaro expresamente:
1. Que conozco los TCC de la presente Invitación, sus Anexos, incluyendo la Minuta del Contrato Marco, así como los demás documentos relacionados con el objeto a desarrollar y acepto cumplir

todos los requisitos y especificaciones jurídicas, financieras, económicas y técnicas que se exigen. (...) 15. Que entiendo y acepto los TCC de la presente Invitación y, por lo tanto, la Propuesta que se presenta fue elaborada en cumplimiento a los mismos. (...) 6. Que conocí y tuve la oportunidad para solicitar aclaraciones, presentar observaciones, efectuar preguntas y obtener respuestas a mis inquietudes respecto a los TCC y la presente Invitación. (.....)

Guía Para la Postulación de Predios

Para la construcción de la Infraestructura Educativa de acuerdo con las prioridades de inversión para la destinación y asignación de los aportes provenientes de la Ley 21 de 1982 a través del Fondo de Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Financiamiento de la Media (Artículo 3 literal i)

3. Requisitos Técnicos: i. Diligenciar la siguiente ficha técnica para cada uno del (de los) predio(s) postulado(s).

Anexo técnico para la suscripción del “contrato marco de diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa - FFIE, en desarrollo del plan nacional de infraestructura educativa.” expedido por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa (FFIE) en abril de 2016. (.....) c) Componente 3: Estudios técnicos y diseños nuevos

Consiste en la elaboración de diseños y estudios técnicos de Proyectos nuevos y que no cuentan con ningún tipo de estudios técnicos o diseños. Dichos diseños deberán realizarse en el predio o lugar que indique la ficha de postulación presentada por la ETC, el cual deberá cumplir con la disponibilidad predial que otorgue el municipio y con los requerimientos técnicos establecidos por la normatividad vigente, bajo la evaluación de las opciones más viables para el desarrollo del Proyecto. El diseño deberá enmarcarse en el cumplimiento de la Normas Técnicas de Ingeniería civil, hidráulicas, eléctricas, electromecánicas, de redes de voz y datos y de arquitectura, que apliquen según el caso y a los requerimientos particulares del PA FFIE. (...) Para el desarrollo de esta Fase y de los componentes 1 y 2 el Contratista deberá ejecutar como mínimo lo siguiente: **b) Análisis del lugar** El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: • **Verificación del predio:** El Contratista verificará que el predio a intervenir es el mismo al cual el MEN y el FFIE dieron viabilidad jurídica y técnica, así mismo verificará la dirección y/o la localización mediante coordenadas geográficas. • **Aspectos Físicos:** • **Localización:** Analiza la ubicación del lugar con respecto a la ciudad y al sector, accesibilidad, servicios complementarios, redes de servicios áreas o subterráneas etc. • **Morfología:** Analiza el lugar con respecto a su geomorfología, topografía, orientación, área disponible para la implantación del Proyecto, vegetación, clima, asolación, vientos, vías, servicios públicos. **Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE Si en la visita se establece que el Proyecto es viable, pero que como resultado del análisis realizado en la visita se modifica el alcance del Proyecto en el número de aulas inicialmente previsto, el Contratista al día siguiente de la entrega del informe deberá informar a la Interventoría y al FFIE de esta circunstancia, para que el FFIE apruebe el mayor o menor alcance según el caso y se proceda a la correspondiente modificación del Acuerdo de Obras, por ningún motivo el Contratista podrá ejecutar mayores alcances a los previstos en el Acuerdo de Obras y si lo hace será bajo su responsabilidad y riesgo, en ningún caso el FFIE**

reconocerá mayores valores a los pactados en el Acuerdo de Obras. **NOTA:** En caso que el Proyecto NO pueda ejecutarse como consecuencia del análisis del Lugar El FFIE cancelará al Contratista el valor de la visita, en caso que el Proyecto continúe con su desarrollo el FFIE **NO cancelará** el valor de la visita ya que los costos asociados a ella se encuentran contemplados al costo del Proyecto consignado en el Acuerdo de Obras. (.....).

Contrato Marco de Obra No 1380-41-2016 suscrito entre El Consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y a Administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa – FFIE y Consorcio Mota Engil. Cláusula Séptima. Obligaciones Generales del Contratista: El CONTRATISTA se compromete a cumplir todas las obligaciones que estén establecidas o se deriven (i) del clausulado del presente Contrato, (ii) de los estudios y documentos de cada Proyecto, (iii) de los TCC, sus Adendas y Anexos, (iv) su Propuesta y (v) aquellas que por su esencia y naturaleza se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente Contrato. **Cláusula Octava. Obligaciones Especiales del Contratista:** Las demás obligaciones y responsabilidades a cargo del CONTRATISTA se encuentran previstas en el TCC, sus Adendas y Anexos, documentos que hacen parte del presente Contrato. **Cláusula Décima Sexta. Causales de Terminación del Contrato:** Este Contrato podrá darse terminado por el CONTRATANTE, por cualquiera de las siguientes causales: **Terminación Anticipada por Imposibilidad de Ejecución:** Cuando se presenten situaciones que hagan imposible el cumplimiento del objeto del presente contrato. Las Partes convienen que existe imposibilidad de ejecución cuando se establezca que el presente Contrato y/o los Acuerdos de Obra que se derivan del mismo no puede ejecutarse en las condiciones técnicas o económicas previstas, o cuando deba suspenderse por más de seis (6) meses; o si durante la ejecución del contrato y/o los Acuerdos de Obra sobrevienen o se evidencien riesgos adicionales a los previstos, que puedan afectar la funcionalidad del proyecto. En estos eventos: a. No habrá lugar a indemnización a cargo del CONTRATANTE y a favor del CONTRATISTA, si las causas de la imposibilidad no le son atribuibles a aquel. **Cláusula Vigésima Segunda. Comité de Ejecución del Contrato:** Con el fin de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento de la ejecución técnica de cada uno de(los) Proyecto(s), se constituirá un Comité de Ejecución del Contrato el cual estará integrado por el INTERVENTOR, el CONTRATISTA, y el FFIE. Este Comité se reunirá con la periodicidad que definan el FFIE y el INTERVENTOR. De lo tratado en este Comité, se llevará registro y se comunicará a los órganos de gestión del PA FFIE.

Acuerdo de Obra no. 402018 (institución educativa tierra baja) suscrito entre el consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del patrimonio autónomo del fondo de infraestructura educativa - FFIE y consorcio Mota - Engil. III CLÁUSULAS PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA. Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Preconstrucción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la institución Educativa De Tierra Baja Sede Principal (la "institución Educativa" o la "Obra") ubicada en la dirección Calle principal Tierra Baja en el municipio de Cartagena, Departamento Bolívar, la cual se encuentra dentro del Grupo No. 3 - Caribe 1, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el contrato marco y en los TCC. **TERCERA. FASE 1 (PRE-CONSTRUCCIÓN).** La Fase 1 deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el Contrato Marco y en el Anexo Técnico de los TCC, los cuales hacen parte integral del presente Acuerdo, en especial, con lo señalado en los numerales 2.1. y 3.1 del Anexo Técnico.

Manual Operativo del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media 3.2. COMITÉ TÉCNICO Órgano que ejerce asesoría y asistencia técnica, jurídica y financiera, con el propósito particular de presentar las recomendaciones al Comité Fiduciario en los asuntos de su competencia. Este órgano estará integrado por 3 personas

designadas por el Gerente del FFIE con voz y voto, y por el Director de la Unidad Operativa quien tendrá voz, pero sin voto y podrán ser invitados quienes determine el Comité o cualquiera de sus miembros. Este Comité se reunirá por lo menos una vez al mes y extraordinariamente cuando el Fideicomitente, el Gerente del FFIE o la Fiduciaria lo convoquen. El Comité podrá deliberar con un número plural de miembros y las decisiones serán tomadas por unanimidad de los presentes. **3.2.1 FUNCIONES** Sin perjuicio de cualquier otra disposición del presente Manual y del Manual de Contratación y del Contrato de Fiducia, el Comité Técnico cumplirá las siguientes funciones específicas. Realizar el seguimiento periódico a la ejecución de las Obras, identificando los aspectos que generen dificultades, así como estableciendo las recomendaciones y advertencias que sobre el particular emitan los correspondientes interventores. Lo anterior, a efectos que se puedan plantear con la inmediatez debida las sugerencias del caso al Comité Fiduciario. La entidad Territorial Certificada del Distrito de Cartagena, efectuó el proceso de postulación de predios, para la ejecución de obras de la Institución Educativa tierra Baja - Sede Principal, Llave MEN 1052, resultando adjudicataria en el Grupo N° 3 Caribe, perteneciente a la convocatoria abierta No. 004 del 2016, del Contrato Marco de Obra 1380-41-2016 de 2016, con el contratista Consorcio Constructor Mota Engil, para la realización del proyecto de infraestructura, se estableció el Acuerdo de Obra No. 402018 del 05 de julio de 2018, por \$8.045.360.810, por el termino de 3.5 meses para la fase 1, "Estudio y Diseños" y de 12 meses, para la fase 2 "Obras Civiles". Con el inicio del Acuerdo de Obra en la fase 1, se efectuó en el mes de mayo de 2017 la visita técnica por parte del Contratista e interventor al predio postulado por la ETC, con ello, se dio aval a las ejecuciones de las acciones y actividades para la realización de los estudios y diseños, con una recomendación tanto al FFIE como a la ETC Distrito, para la adecuación del área a intervenir. Posteriormente a este compromiso, la administración distrital en comunicación de 24 de enero de 2018, dirigido al Sub-Gerente FFIE, Unidad de Gestión del PA-FFIE, solicitó que, ante la imposibilidad de asumir las obras complementarias fundamentales de adecuación mediante rellenos, se cancelara la fase 2 del proyecto de la IE Tierra Baja, y el recurso presupuestado para esta Institución Educativa, fuera priorizado para otro proyecto aprobado por el fondo para Cartagena. Con este disentimiento de la ETC, se pactó entonces la terminación anticipada y la liquidación del Acuerdo de Obra, recibiéndose el día 2 de febrero de 2018, por parte del interventor, la entrega de los productos de diseños y estudios técnicos ejecutados para la Institución Educativa Tierra Baja, dando el recibo a satisfacción de los mismos.

Se pagó \$113.132.722 al contratista por: productos de la Fase 1, gastos de interventoría y de asesores externos, de un proyecto fallido, debido a que requiere realizarse los rellenos complementarios para poder realizar la ejecución de la obra, y este no se incluyó en el presupuesto de la misma, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 71
Conceptos Reconocidos y Pagados al Contratista, Interventor y Terceros

Fecha	Contratista / Interventor	Concepto	Fuente	Factura	Valor
29/06/2017	CONSORCIO AULAS 2016	INF. PRE CONSTR. VISITAS ANALISIS DE LUGAR	FFIE	128	981.400
29/06/2017	CONSORCIO AULAS 2016	INF. PRE CONSTR. VISITAS ANALISIS DE LUGAR	CARTAGENA - FONPET	128	420.600
23/05/2017	CONSORCIO AULAS 2016	INTERVENTORIA COSTO VARIABLE	CARTAGENA - FONPET	576	27.374.501
5/07/2019	CONSORCIO MOTA - ENGIL	DISEÑOS Y ESTUDIOS TECNICOS	CARTAGENA - FONPET	PF-0000027	47.449.134
23/08/2019	CONTRATISTA CURADURÍA	EXPENSAS CURADURIAS	CARTAGENA - FONPET	5626-2	5.843.622

Fecha	Contratista / Interventor	Concepto	Fuente	Factura	Valor
23/08/2019	CONTRATISTA CURADURÍA	EXPENSAS CURADURIAS	CARTAGENA - FONPET	5626-1	30.755.906
29/08/2019	INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA DE CARTAGENA INDIAS	EXPENSAS CURADURIAS	CARTAGENA - FONPET	11-02-2019	307.559
TOTAL					113.132.722

Fuente: constancia expedida el 24 de febrero de 2020 por la Dirección de Gestión del Consorcio FFIE Alianza Bbva
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

En comunicación No. X55142 del 9 de diciembre de 2019, el FFIE, le informa al Representante Legal del contratista constructor Consorcio Mota Engil, la terminación anticipada del Contrato Marco N° 1380-41-2018, por incumplimiento de otros acuerdos de obras.

Así mismo, en certificación dada en comunicación FIE2020EE17890, del 28 de febrero de 2020, el Director de Asuntos Jurídicos y Contratación de la Unidad de Gestión de FFIE, indica que este proceso de construcción de la infraestructura educativa no tiene gestiones de reasignación a nuevo contratista constructor, para la continuación de la fase 2, concepto que permiten concluir como fracasado el proyecto de Tierra Baja.

Los insumos como estudios de suelos, levantamientos topográficos y los productos como: diseños arquitectónicos, estructurales y demás (eléctricos, sanitarios); efectuados y pagados por la suma de \$47.449.134, al contratista Mota Gil, no tendrán aplicabilidad alguna; por lo que se constituye en una inversión, que no cumplirá su objeto social, estableciéndose detrimento en esa cuantía.

Así mismo, los pagos efectuados por la suma de \$28.776.501, a la interventoría Consorcio Aulas 2016, aunque tengan sustento de las actividades y cumplimiento del trabajo realizado por este contratista interventor, se asocia a una inversión que efectuó el FFIE, que fracasó en su proyecto de prestación de servicio educativo a la población de Tierra Baja, por lo tanto, se considera también una lesión al patrimonio público en esa cuantía; igual consideración se estima a los pagos por la suma de \$36.907.087, efectuados a terceros, por concepto de Expensa Curaduría.

Las causales para no continuar con el proyecto se basan en las necesidades de inversión de recursos financieros, no presupuestados en el alcance del mismo, para la adecuación del lote a intervenir, consistente en el relleno con material seleccionado y transportado.

El terreno a intervenir, se encuentra en un desnivel significativo, por debajo de la vía principal de acceso a la población de Tierra Baja; así mismo, su cercanía al cuerpo de agua, denominado Ciénega de la Virgen, lo hacen propenso a

inundaciones y el suelo conformante de esta área, en su gran extensión, son depósitos de sedimentos; aspectos que son de conocimiento y experiencia de los profesionales de la ingeniería de la Secretaría de Educación y de Infraestructura del Distrito de Cartagena. Situación de tipo técnico, que debió haberse aclarado, desde el mismo momento, de la postulación de la I.E ante el FFIE.

Sin embargo, en la visita técnica al área a intervenir en Tierra Baja, por parte del contratista constructor e interventor, como lo establecen los anexos técnicos del contrato y Acuerdo de Obras, realizada el 11 de mayo de 2017, dan como conclusión de la revisión del lote, que: *“Se define como Viable Técnicamente, a partir de la inspección, sujeto a la implementación y definición de Índices de Ocupación y Construcción, igualmente queda condicionadas al estudio de títulos de propiedad, Concepto de Norma, certificación de SIMAT (740 alumnos), uso de suelos y estudios ambientales.”*

Así mismo, da las siguientes recomendaciones:

- *Determinar con exactitud propiedad, área y linderos.*
- *Ejecutar las actividades previas de rellenos y nivelación, así como la canalización de aguas lluvias y adecuación de las áreas en el predio por parte de la Entidad Territorial.*
- *Se deberá entender las normatividades aplicables a este lote ya que es una zona de futuro desarrollo y es necesario cumplimiento de normas.*

Con la exposición anterior de parte del constructor e interventor, es clara su responsabilidad, al establecer una viabilidad técnica del lote. Con el anterior concepto favorable, sobre el área a intervenir, se continuo sin ninguna restricción, en el avance de la ejecución de las actividades de los estudios y diseños, de la fase 1, recibándose a satisfacción y cancelándose el valor de los mismo; no obstante, al momento de iniciar la fase 2, el lote, no contaba con las obras de ingeniería preliminares necesarias; por lo tanto, no era viablemente ejecutar, los ítems programados de la construcción de obra civil, estipulados en el Acuerdo de Obras 402018.

Lo anterior, es debido a las deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones en primer lugar, por la ETC, como proponente de la I.E, segundo lugar, el contratista constructor y el contratista Interventor, por dar viabilidad técnica a un predio para la ejecución de los ítems de: estudios, diseños y obras civiles del Acuerdo de Obras, sin que el lote, tuviera las adecuaciones previas, para su intervención y por último, el FFIE, por efectuar pagos en productos que no cumplieron el objeto social, para el cual se dispusieron.

Esta situación constituye una seria dificultad para garantizar el funcionamiento de la jornada única en la Institución Educativa oficial de la vereda de Tierra Baja, por su insuficiente capacidad instalada, la cual no permite atender la demanda de cupos, obligando al desplazamiento de estudiantes a otros corregimientos circunvecinos, y

para cubrir la necesidad del servicio, se está contratando con el sector privado 601 cupos escolares.

La no construcción de la obra representa el impedimento para ampliar la cobertura estudiantil proyectada para atender 960 estudiantes, causando un presunto detrimento patrimonial al Estado en cuantía total de \$113.132.722.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario y fiscal, en cuantía de **\$113.132.722**.

Respuesta del Auditado

FFIE: entre otras cosas, contestó lo siguiente: *“En primera medida debe tenerse en cuenta que, la estructuración técnica de los proyectos, sus plazos de ejecución y presupuestos para cada institución educativa parte de la definición de un Colegio 10, o colegio tipo, que es aquel que reúne las condiciones básicas a efectos de que, en cada una de las Instituciones Educativas, se pueda implementar la Jornada Única Escolar. Es así, que en la estructuración se definen los ambientes que deben hacer parte de la intervención requerida para cada infraestructura educativa, conformados por espacios básicos como aulas de clase, aulas especializadas (laboratorios, aulas de tecnología, aulas polivalentes, biblioteca, aulas de bilingüismo), espacios adicionales como comedores, cocinas, áreas de expresión artística, depósitos (denominada en conjunto como un aula múltiple), zonas administrativas y técnicas, y zonas recreativas conformadas por canchas deportivas.”* Así como, *“...se evidencia que, para la obtención de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, las Entidades Territoriales tiene un activo papel, en la medida que como titulares de los derechos de propiedad de los inmuebles están en la obligación de tramitar lo correspondiente. Nótese entonces que todos los trámites antes señalados, y la necesidad de realizar las obras complementarias y demás aspectos técnicos que sólo se pueden identificar en curso de la ejecución de la fase 1, requerían ser atendidos y resueltos para poder garantizar la ejecución de las obras (lo que demuestra un actuar adecuado y conforme a derecho) con los consecuentes efectos en los recursos y plazos del proyecto, lo que al estar justificado no amerita reproche alguno.”*

ETC (Distrito de Cartagena): entre otras cosas, contestó lo siguiente: *“El Distrito de Cartagena hizo la postulación del predio en la convocatoria del FFIE tal como se evidencia con las pruebas recolectadas por esa Contraloría y para aquella época la ETC desconocía la necesidad de esa obra complementaria. Ahora bien, si se hubiere conocido, el hecho de encontrarnos con un predio que presenta esa clase de dificultades no es óbice para dejarlo abandonado y sin ningún aprovechamiento, máxime cuando es una obra que viene requiriendo hace mucho tiempo la comunidad de Tierra Baja.”*; *“Ahora bien, cabe señalar que la ETC no ha suspendido los trámites para la consecución de más recursos destinados a dar continuidad a las obras viabilizadas por el FFIE, entre ellas la I.E. de Tierra Baja, la cual se ha incluido como una de las tres instituciones educativas nuevas que se establecen como meta del Plan de Desarrollo para el cuatrienio 2020-2023 que se discute para su aprobación en el Consejo Distrital en los próximos días, lo cual garantiza la continuidad de esta obra en su Fase 2, dado que, se repite, de ninguna manera se ha desistido del proyecto de la IE Tierra Baja; de otra parte, la asignación o distribución de los recursos que se encuentran en el PA FFIE-BBVA, depende del balance que se tenga de los recursos financieros existentes a la fecha, los cuales se analizarán conjuntamente con el FFIE, una vez se reanuden las actividades después de superar todas las medidas decretadas por el Gobierno Nacional para prevenir el contagio por el Covid19.”*; *“La ETC Distrito de Cartagena no dejará abandonado el proyecto por el hecho que se tenga que realizar una obra civil para acondicionar el terreno, las cuales*

se consideran en el marco del convenio con el FFIE como obras complementarias. La idea es lograr la consecución de los recursos para ello junto con los recursos totales para la obra, y así hacer realidad este proyecto que no podemos catalogarlo como "fallido" por las razones aquí expresadas."

Comentario de la CGR

Expresa la Secretaría de Educación del Distrito, que cuando le fue cedido el terreno a la Alcaldía por parte de un particular, este presentaba desniveles y hundimientos que era preciso corregir, así mismo indica que se hizo la postulación del predio desconociendo la necesidad de obras complementarias, conocieron entonces de esta situación, cuando el contratista constructor hizo la visita técnica y recomendó la previa adecuación del predio.

Por lo tanto, se contradice la ETC - Cartagena, al indicar que desconocía las condiciones de los terrenos al momento de su cesión, cuando el donante del predio, tuvo la necesidad de efectuar obras de adecuación al lote mayor del cual se desagregó el predio postulado.

Mas adelante indica ETC- Cartagena, que el aporte de cofinanciación para la ejecución de este proyecto incluía obras complementarias según los cálculos del FFIE del valor del proyecto, por lo tanto, traslada la responsabilidad de esta falencia en la evaluación de la postulación del predio al Fondo, el cual, todavía no conocía las características del lote, porque no se había realizado la visita por parte del contratista y del interventor.

Posteriormente, indica que el proyecto, no ha fracasado por esta circunstancia de la adecuación previa del lote y su idea es lograr la consecución de recursos financieros, para la continuidad del proyecto, no obstante, no indica en su respuesta cuáles son las fuentes de financiación, inserción de la necesidad en el plan de desarrollo distrital, vigencia, disponibilidad de recursos y cronograma o proceso de adjudicación y ejecución del objeto, para la adecuación del lote en el sector de Tierra Baja.

De lo anterior, se establece que el proyecto de I.E de Tierra Baja, no dispone de un lote cuyo terreno cuente con las condiciones de nivel y drenaje, para ejecución de la infraestructura de obra civil, del Acuerdo de Obra. Por lo tanto, la respuesta no desvirtúa la observación y confirma el hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario y fiscal por \$113.132.722.

La respuesta no desvirtúa la observación, al indicar el FFIE, que las obras correspondientes a la adecuación del terreno, podrán ser adelantadas previo a la disposición de los recursos necesarios por parte de la ETC y de esta manera se contara con la infraestructura indicada y viabilizada. Lo anterior sigue demostrando,

que no existe la disponibilidad por parte de la ETC y del FFIE, de los recursos financieros para la realización de las obras de adecuación del lote y así darle en un tiempo determinado la continuidad al proyecto en su fase 2 de construcción de las obras civiles, esta condición de falta de recursos, conllevó a que la ETC solicitara la terminación del Acuerdo de Obra, y la reasignación de los recursos adicionales a otros proyectos, y no se comprometió a adelantar gestión alguna, para la consecución de recursos que permitieran la continuidad de este proyecto.

Por lo anterior se mantiene el hallazgo administrativo, con su presunto alcance disciplinario y fiscal en la cuantía de 113.132.722.

Hallazgo N° 28 Proyecto Institución Educativa Islas del Rosario fase 1 (D, F)

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 365 y 366 establece que *"los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber el asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional". "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".*

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020 determina: *"DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo."*

Artículos 31, 34 y 53 de la Ley 734 de 2002.

El artículo 59 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, creó el FFIE, como una cuenta especial sin personería jurídica del MEN, con cargo al cual *"se asumirán los costos en que se incurra para el manejo y control de los recursos, los gastos de operación del fondo, y cualquier otro contrato que se requiera para la estructuración, desarrollo e implementación de esquemas necesarios para lograr la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa."*

La Resolución 200 de 2015, regula la administración de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982, define los criterios para su inversión, establece el procedimiento para obtener la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa y deroga la Resolución 7650 de 2011.

En su artículo 1, tiene por objeto, definir los criterios de priorización de los proyectos de infraestructura educativa que serán cofinanciados por parte del MEN, con cargo a los recursos que hace referencia el numeral 4º del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, y a favor de los establecimientos educativos oficiales, ubicados en zonas urbanas y rurales. Y definir las etapas que deben cumplirse ante el MEN para que las entidades territoriales certificadas reciban dichos aportes de cofinanciación a través de la ejecución de los proyectos viabilizados.

En su artículo 6º - Postulación de predios, señala que *“La postulación de predios debe ser realizada en los términos que señale el Ministerio de Educación Nacional en la convocatoria y en la guía que expida para tal efecto, y tiene como objeto: demostrar que los predios cuentan con todas las condiciones jurídicas y técnicas para ejecutar el proyecto que pretenda ser presentado ante el Ministerio de Educación Nacional, por parte de la entidad territorial certificada”*.

En la Resolución 10281 de 2016, se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del PNIE, y en sus consideraciones señala *“Que la Resolución 200 de 2015 no es objeto de la compilación realizada mediante el presente acto administrativo por estar derogada. Sin embargo, la Resolución sigue rigiendo los procedimientos que haya iniciado el Ministerio de Educación Nacional hasta antes de que se expidiera la Resolución 21186 de 2015”*.

La Resolución 10281 de 2016, indica el párrafo del artículo 4, lo siguiente: *“Para efectos de la postulación de los predios, las entidades territoriales deberán tener en cuenta las guías técnicas para la postulación de predios y presentación de obras de infraestructura educativa adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional mediante la presente resolución o la norma que la modifique o sustituya”*.

La Guía de Postulación de Predios que señala *“El (los) predio(s) postulados localizados en zona urbana o rural deberán cumplir con las normas urbanísticas establecidas por las autoridades locales competentes en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial o el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente”*.

El Convenio Interadministrativo Específico número 001424 de 2016, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, en su cláusula segunda obligaciones de la entidad territorial, compromisos específicos, numeral 3, establece *“Garantizar que los predios viabilizados, en los cuales se llevarán a cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantengan libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo de los proyectos.”*

Normatividad de los POT. La Ley 338 de 1997, en su artículo 5 “Concepto”, expresa: *“El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, comprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del*

espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.”

Así mismo, el artículo 13, en su numeral indica: *“COMPONENTE URBANO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. 3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.”*

También el artículo 24 así: *“INSTANCIAS DE CONCERTACION Y CONSULTA. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.”*

El Decreto No. 0977 del 20 de noviembre de 2001, en su artículo 25, Identificación y localización de las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos del distrito y medidas de manejo de las áreas de protección, establece: *“Son áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, todas las que están indicadas en el plano anteriormente citado, así: 1. Parque Nacional Natural – Corales del Rosario y San Bernardo. Área de reserva declarada por la Resolución 1425 de 1996, del Ministerio del Medio Ambiente. El parque comprende la zona submarina en donde se encuentran los corales que rodean las Islas del Rosario y las Islas de San Bernardo.”*

De acuerdo con la Resolución 1425 de 1996 del Ministerio del Medio Ambiente, en el Parque quedan prohibidas las actividades diferentes a las de conservación, educación, recreación, cultura, recuperación, control e investigación. Esta reserva es administrada por el Ministerio del Medio Ambiente, a través de la Unidad Especial Administradora de Parques Nacionales Naturales o por quien haga sus veces.

Aunque el parque es submarino, las actividades en los globos de tierra que conforman los archipiélagos de las Islas del Rosario y las de San Bernardo están controladas por la Resolución 1424 de 1996, que prohibió cualquier tipo de obras civiles, submarinas y de superficie y señaló que cualquier tipo de adecuación, reposición o mejora de las construcciones existentes deberá ser autorizada por el Ministerio del Medio Ambiente, quien podría imponer la presentación de un Plan de Manejo Ambiental.

El Contrato Marco de Obra No 1380-41-2016, en su Cláusula Décima Sexta. Causales de Terminación del Contrato, establece *“Este Contrato podrá darse terminado por el contratante, por cualquiera de las siguientes causales: (...) 2. Terminación Anticipada por imposibilidad de ejecución: Cuando se presenten situaciones que hagan imposible el cumplimiento del objeto del presente contrato. Las Partes convienen que existe imposibilidad de ejecución cuando se establezca que el presente Contrato y/o los Acuerdos de Obra que se derivan del mismo no puede ejecutarse en las condiciones técnicas o económicas previstas, (...) No habrá lugar a indemnización*

a cargo del CONTRATANTE y a favor del CONTRATISTA, si las causas de la imposibilidad no le son atribuibles a aquel.”

El Acuerdo Marco, en su cláusula vigésima segunda. Comité de ejecución del contrato. señala *“Con el fin de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento de la ejecución técnica de cada uno de(los) Proyecto(s), se constituirá un Comité de Ejecución del Contrato el cual estará integrado por el INTERVENTOR, el CONTRATISTA, y el FFIE. Este Comité se reunirá con la periodicidad que definan el FFIE y el INTERVENTOR. De lo tratado en este Comité, se llevará registro y se comunicará a los órganos de gestión del PA FFIE.”*

Manual Operativo del Patrimonio Autónomo del FFIE Preescolar, Básica y Media. *“3.2. COMITÉ TÉCNICO Órgano que ejerce asesoría y asistencia técnica, jurídica y financiera, con el propósito particular de presentar las recomendaciones al Comité Fiduciario en los asuntos de su competencia. (...) Este Comité se reunirá por lo menos una vez al mes y extraordinariamente cuando el Fideicomitente, el Gerente del FFIE o la Fiduciaria lo convoquen. El Comité podrá deliberar con un número plural de miembros y las decisiones serán tomadas por unanimidad de los presentes. 3.2.1 FUNCIONES Sin perjuicio de cualquier otra disposición del presente Manual y del Manual de Contratación y del Contrato de Fiducia, el Comité Técnico cumplirá las siguientes funciones específicas i) Realizar el seguimiento periódico a la ejecución de las Obras, identificando los aspectos que generen dificultades, así como estableciendo las recomendaciones y advertencias que sobre el particular emitan los correspondientes interventores. Lo anterior, a efectos que se puedan plantear con la inmediatez debida las sugerencias del caso al Comité Fiduciario. (...) 3.1.2 FUNCIONES ESPECÍFICAS DEL COMITÉ FIDUCIARIO Sin perjuicio de cualquier otra disposición del presente Manual y de lo dispuesto en el Contrato de Fiducia, son funciones del Comité Fiduciario las siguientes: a) Aprobar la contratación requerida para la ejecución de las obras de Infraestructura Educativa a desarrollar dentro del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (el “Proyecto” o los “Proyectos”) y los respectivos recursos destinados a ellas que le sean presentados por el Comité Técnico, las cuales serán financiadas con los recursos del FFIE. Lo anterior conforme con los criterios definidos por la Junta Administradora con el fin de priorizar, definir, y viabilizar los Proyectos. (...) c.) Impartir las instrucciones a que haya lugar que posibiliten el desarrollo y ejecución de los Proyectos de acuerdo con los criterios de priorización definidos por la Junta Administradora del FFIE para su ejecución a través del PA FFIE.”*

La entidad Territorial Certificada Distrito de Cartagena, efectuó el proceso de postulación del predio en la Isla Grande, del archipiélago de las Islas del Rosario y San Bernardo, para la ejecución de la Institución Educativa Isla del Rosario - Sede Principal, Llave Men 1027, resultando incorporada en el Grupo N° 3 Caribe, pertenecientes a la convocatoria abierta No. 004 del 2016, asignada al Contrato Marco de Obra 1380-41-2016 de 2016, con el Consorcio Mota Engil. Así mismo, se estableció el Acuerdo de Obra No. 402016 del 12 de marzo de 2018, por \$2.517.308.754, por el termino de 3.5 meses para la fase 1 Estudio y Diseños y de 8 meses para la fase 2 “Obras Civiles”.

No obstante, el recibo a satisfacción de los estudios y diseños de la fase 1, en comunicación del 23 de julio de 2019, el representante Legal de Alianza Fiduciaria S. A - FFIE, le informa al Contratista Mota - Engil y a la Compañía Aseguradora, (Seguros Confianza S.A), la terminación anticipada del Acuerdo No. 402016, por

entrega tardía de los productos, lo cual está establecido, como causal en el literal a) del numeral 1 de la cláusula vigésima del Acuerdo de Obra. Independiente de este proceso, el FFIE reconoció y pago \$12.713.794, tanto al contratista constructor, como al contratista interventor y terceros, en calidad de asesores externos; de acuerdo con los conceptos que se aprecian en el siguiente cuadro, por un proyecto de construcción que no está en gestiones de reasignación a un nuevo contratista para continuar con la fase 2, concepto que permiten concluir que dicha obra no se ejecutará, por los inconvenientes en los tramites y la imposibilidad de expedición de la licencia de construcción para este predio, por ser área de protección y conservación de los recursos naturales, que no podrán ser motivo de acciones urbanísticas, por lo que se cataloga como un proyecto fracasado.

Cuadro No. 72
Conceptos Reconocidos y Pagados al Contratista, Interventor y Terceros
Cifras en pesos

Fecha	Contratista	Concepto	Fuente	Factura	Valor en \$
23-05-2019	CONSORCIO MOTA GIL	Diseño y Estudios Técnicos	Cartagena – FONPET	1700001251	1.542.260
29-10-2019	Contrarista Curaduría	Expensa Curaduría	Cartagena – FONPET	4048	1.338.736
24-05-2018	Consortio Interventor Aulas 2016	Interventoría Costo Variable	Cartagena – FONPET	611	8.430.798
01-06-2017	Consortio Interventor Aulas 2016	INF-PRE CONTRS. Visita Análisis del Lugar	FFIE	68	1.420.000

Fuente: información aportada por FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

En comunicación No. X55142 del 9 de diciembre de 2019, el FFIE le informa al Representante Legal de Mota Engil, la terminación anticipada del Contrato Marco No. 1380-41-2018; en este documento, se establece que, para el caso de la ETC Distrito de Cartagena, el proyecto de la Institución Educativa de las Islas del Rosario se reconoce como afectada, por su incumplimiento.

Así mismo, en certificación entregada en comunicación FIE2020EE17890 del 28 de febrero de 2020, el Director de Asuntos Jurídicos y Contratación de la UG-FFIE, informa que este proyecto de construcción no está en gestiones de reasignación a un nuevo contratista, para continuar con la fase 2, concepto que permiten concluir que dichas obras no se ejecutará, por lo que se cataloga como un proyecto fracasado.

La causa de la no continuación del proyecto de construcción en su fase 2, se originó por debilidades de control que no permitieron advertir oportunamente los inconvenientes en los tramites y la imposibilidad de expedición de la licencia de construcción para este predio. De un lado, las debilidades de control en las dependencias de las Secretarías de Educación y Planeación de la Alcaldía Distrital de Cartagena, al presentar la ETC dentro de los requisitos de postulación del predio ante el FFIE, una certificación del 11 febrero de 2015, expedida por la Secretaría de

Planeación Distrital, donde establecía, que el predio identificado con referencia catastral No. 00-03-0001-0061-000, donde funciona la institución educativa Islas del Rosario, se encontraba delimitado, como Suelo Suburbano, según el Acuerdo del Concejo Distrital No. 033 de octubre 3 del 2007, acuerdo que se encontraba en revisión. Por lo tanto, el uso del suelo del predio, en la etapa de postulación, se encontraba en un limbo jurídico, al ser revisada la nulidad del acuerdo distrital de modificación del instrumento técnico normativo (POT- 2007), por parte de la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

De otra parte, las debilidades de la Unidad de Gestión Legal del FFIE, al no examinar, evaluar y considerar jurídicamente, las implicaciones en los tramites de la licencia de construcción y/o ambientales, al tener en consideración solo los documentos aportados por Findeter y a la certificación de la Secretaría de Planeación Distrital, en comunicación del 11 febrero de 2015, sin tener en cuenta el conflicto que existía entre las normas del POT, por el cambio establecido en el uso del suelo de la zona de la Isla Grande, al ser este globo de terrenos, áreas de protección especial del parque natural nacional de las Islas del Rosario y San Bernardo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Curador Urbano N° 1 del Distrito de Cartagena, con base en los artículos 25 y 26 del Decreto 0977 de 2001, niega el otorgamiento de la licencia de construcción para el predio con referencia catastral No. 00-03-0001-0104-000, argumentando que las Islas del Rosario están Clasificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, como área de protección y conservación de los recursos naturales, las que no podrán ser motivo de acciones urbanísticas.

Es de indicar, que los usos de suelos vigentes, son los reconocidos en el POT, del Decreto 0977 de 2001, debido a que el Consejo de Estado, en el año 2019, confirmó la Sentencia del 28 de marzo de 2014, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante el cual se declaró la nulidad del Acuerdo 033 de 2007, en razón a que la Alcaldía Mayor y el Concejo Distrital, aprobaron el proyecto de modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena, sin consulta previa o cabildo abierto, sin estudios previos y sin competencias plenas, que dieran cumplimiento a los presupuestos legales, exigidos por la Ley 388 de 1997, artículo 24, y Ley 136 de 1994, artículos 24 y 34, que fijan los procedimientos e instancias a los planes de desarrollo para su revisión y modificación.

De igual forma, se evidencia que el predio identificado con la referencia catastral No 000-003-001-0061-000 No. 00-03-0001-0061-000, donde funciona la institución educativa Islas del Rosario, certificada por la secretaria de planeación del Distrito de Cartagena, mencionada anteriormente, difiere de la referencia catastral No. 00-

03-0001-0104-000, a la que le fue negada la licencia por el curador urbano N.º 1 del Distrito.

El efecto es el uso ineficiente de los recursos asignados como consecuencia de las erogaciones por pagos, al recibo de estudios de suelos, levantamientos topográficos, diseños arquitectónicos, estructurales y demás (eléctricos, sanitarios); cancelados por \$1.542.260, al contratista Mota Engil, los cuales no tendrán aplicabilidad en ninguna otra área del Distrito de Cartagena, por lo que se constituye en una inversión que no cumplió su objeto social, estableciéndose detrimento en esa cuantía.

Así mismo, los pagos efectuados por \$9.882.798, a la interventoría Consorcio Aulas 2016, aunque tenga sustento de las actividades y cumplimiento del trabajo realizado por este contratista interventor, se asocia a una inversión que efectuó el FFIE, que fracasó en su proyecto de prestación de servicios educativos a la población de Isla Grande del Archipiélago del Rosario, por lo tanto, se considera también una lesión al patrimonio público en esa cuantía. Igual consideración se estima a los pagos por \$1.338.735, efectuados a terceros por concepto de Expensas Curadurías.

Por lo tanto, todas y cada una de las erogaciones por pagos al contratista, interventor y consultores externos, que suman \$12.713.794, se establece como una inversión que no prestará el servicio de educación a la población estudiantil de este sector de Cartagena. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario y fiscal, por \$12.713.794.**

Respuesta del Auditado

FFIE: entre otras cosas, contestó lo siguiente: “...frente a este juicio es necesario se tenga en cuenta que en aplicación del clausulado contractual y en virtud del incumplimiento del contratista (por la no entrega de productos en el plazo convenido) fue que se procedió a la terminación anticipada de este Acuerdo de Obra. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que dicha terminación no es óbice para que el Contratante no proceda a honrar el pago de las obligaciones contractualmente estipuladas, aun se hayan recibido por fuera de plazo y que a la fecha sea un producto que pueda ser utilizado para la ejecución del proyecto, por parte del nuevo contratista reasignado. Consecuentes con esa situación, es necesario reiterar lo manifestado previamente a la CGR cuando en comunicación FIE2020EE1780 del 28 de febrero de 2020 se indicó que el proyecto se encontraba en reasignación de contratista, de acuerdo con los términos de las convocatorias 008 del 2016 para obra y 009 del 2016 para la interventoría. A la fecha podemos evidenciar que el proyecto ya se encuentra reasignado mediante contrato de obra CO 1380-1258-2020.” Así como “De acuerdo con la trazabilidad de gestión arriba presentada, se evidencia la gestión realizada para la consecución del permiso o la licencia de construcción que permita la continuidad de la ejecución de la fase 2 del proyecto, ya que no es dable apartarse del hecho que con el desarrollo del mismo se pretende atender una necesidad real de la comunidad Orika ubicada en la Isla Grande (Islas del Rosario) para el beneficio de los niños, niñas y jóvenes de esta, comunidad que por demás, de acuerdo con el

certificado de libertad y tradición -en reporte arrojado por el VUR (Ventanilla única de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro)- es propietaria del predio.”

ETC (Distrito de Cartagena): entre otras cosas, contestó lo siguiente: *“Efectivamente los datos de postulación del predio en donde funciona la Institución Educativa Islas del Rosario, así como la incorporación de este proyecto en el contrato marco de obra y Acuerdo de Obra indicados en su oficio corresponden a lo pactado contractualmente.”. Así como “La Curaduría Urbana No. 2 respondió mediante Resolución No. 0136 de 20 de junio de 2018, negando otorgar la licencia por encontrarse el predio dentro de los límites del Parque Natural Corales Islas del Rosario protegido por regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente mediante las cuales no se prevén desarrollos nuevos en tales islas. Igualmente que las adecuaciones a las mejoras existentes están sometidas a dicho ministerio, todo lo cual está desarrollado en el artículo 291 del Decreto 977 de 2001 (Plan de Ordenamiento Territorial) por lo cual haciendo expresa remisión a ello, las Curadurías Urbanas carecen de competencia para otorgar licencias en territorio insular. (Se anexa copia de la Res. 0136 de junio 2018).”*

Comentario de la CGR

La ETC - Cartagena, en su respuesta trata de refutar el hecho de que al certificar el FFIE, en comunicación del 20 de febrero de 2020, que el proyecto de la I.E Isla del Rosario no está en acciones administrativas de reasignación, no es para catalogarlo como fracasado, porque es común que el Fondo haga suspensiones de obras, para ser retomadas más tarde; pero para este proyecto, no ha aplicado la figura de suspensión, se dio fue la parálisis, al no habilitarse por autoridad alguna, la construcción de obra nueva en esta zona del distrito, condición que no es subsanable en el tiempo por las restricciones del uso del suelo.

Así mismo, expresa el por qué deben las Curadurías Urbanas de Cartagena y algunas entidades, abrogarse competencia en los trámite de licencias de construcción en los globos de terrenos de la Islas del Rosario y dejar a una población sin su derecho al servicio educativo, argumento desfasado que desconoce, los roles del Estado a través de sus diferentes organismos competentes.

Por lo anteriormente manifestado, la ETC traslada a terceros esta responsabilidad de la no continuidad del proyecto, cuando estas entidades en su actuar administrativo, se han sujetado a normas que lo rigen. Así mismo, compromete al FFIE en toda esta situación al indicar que: *“...el FFIE realiza un estudio previo jurídico y técnico, que, en este caso, no avizoró los inconvenientes presentados para la obtención de la licencia de construcción ya que el POT (Decreto 0977 de 2001), señala que las Islas del Rosario están Clasificadas como área de protección y conservación de los recursos naturales, las que no podrán ser motivo de acciones urbanísticas...”*

En su respuesta, la ETC, no plantea soluciones administrativas, legales y jurídicas, que demuestren que el proyecto, tiene alternativas de ejecución de las obras civiles, por lo tanto, la obra civil, no tiene fecha de inicio, en tiempo alguno. Manteniéndose

la condición de afectación tanto de los recursos invertidos en la fase 1, como también la prestación del servicio educativo, a la población estudiantil del distrito en la Isla Grande.

Por lo anterior, la respuesta no desvirtúa la observación y confirma el hallazgo, administrativo, con presunto alcance disciplinario y fiscal, por \$12.713.794.

En su respuesta, el FFIE manifiesta que el proyecto de infraestructura de esta Institución Educativa ha surtido proceso de reasignación, que se encuentra materializado con la suscripción del contrato de obra CO 1380-1258-2020 del 20 de mayo de 2020, no obstante, no indican cuando el inicio de los ítems construcción de las obras civiles.

Sobre la condición de la restricción en el uso del suelo del predio en la Isla Grande, fundamento por el cual la Curaduría de Cartagena negó la licencia de construcción, se remite el FFIE, a enumerar las acciones realizadas ante los diferentes organismos que puedan tener injerencia en el otorgamiento de la licencia de construcción. Por otra parte, indica que esta competencia en el trámite es obligación de la ETC; pero no aclara, ni precisa, si la Alcaldía Distrital, cuenta con el permiso de construcción para obra nueva, aval constructivo necesario y obligatorio, para que el nuevo contratista constructor ejecute las obras civiles.

Como en su respuesta, no da testimonio de haberse superado el trámite de otorgamiento de la licencia de construcción de obras nueva, ante la restricción en el uso del suelo, en la Islas del Rosario, para la CGR, continua la condición de la imposibilidad de la aplicación de los estudios y diseños de la fase un, en el territorio de la Isla Grande y la construcción de la edificación nueva, para la prestación del servicio educativo.

Por lo anterior se mantiene el hallazgo administrativo, con **presunto alcance disciplinario y fiscal en la cuantía de 12.713.794.**

Hallazgo N° 29 Proyectos de instituciones educativas, en reasignación fase 1 y 2

El artículo 59 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, creó el FFIE. *“IX. EL CONTRATO 9.8 Forma y condiciones de pago. El PA FFIE pagará al Contratista el valor de cada Acuerdo de Obra, teniendo en cuenta el cumplimiento y avance en la ejecución así: a) Fase 1 - Pre construcción El FFIE realizará un primer pago, por la suma equivalente al noventa por ciento (90%) del valor de la Fase 1 de cada Acuerdo de Obra, contra la entrega y recibo a satisfacción por la Interventoría de todos los estudios técnicos y diseños correspondientes a la infraestructura educativa junto con la radicación en debida forma de la solicitud de la licencia de construcción y de los demás permisos requeridos, debiéndose anexar copia de las respectivas radicaciones. El último pago, correspondiente al saldo del diez por ciento (10%) del valor de la Fase 1 de cada Acuerdo de Obra,*

se realizará contra el Acta de Cierre de la Fase 1 debidamente suscrita por el Contratista y la Interventoría y el visto bueno del supervisor designado por el FFIE, previa aprobación de las garantías que resulten aplicables de conformidad con los presentes TCC.”

Contrato Marco de Obra N° 1380-41-2016, suscrito entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE y Consorcio Mota-Engil. **“SÉPTIMA. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA:** *El CONTRATISTA se compromete a cumplir todas las obligaciones que estén establecidas o se deriven (i) del clausulado del presente Contrato, (ij) de los estudios y documentos de cada Proyecto, (iii) de los TCC, sus Adendas y Anexos, (iv) su Propuesta y (v) aquellas que por su esencia y naturaleza se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente Contrato. Así mismo se consideran obligaciones generales del CONTRATISTA, las siguientes: Acatar la Constitución, la ley, los principios de la función administrativa y los principios de la gestión fiscal consagrados en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política, el Manual Operativo del PA FFIE vigente, la norma sismo resistente colombiana NSR-IC así como, las demás normas técnicas vigentes y aplicables para la ejecución del objeto del Contrato. 3. Realizar y ejecutar los estudios, diseños y obras objeto del Contrato, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas y formuladas en los TCC y en cada Acuerdo de Obra asignados por EL CONTRATANTE. Rendir y elaborar los informes, conceptos o estudios que se soliciten, siempre y cuando guarden relación con el objeto del Contrato. OCTAVA. OBLIGACIONES ESPECIALES DEL CONTRATISTA:* *Las demás obligaciones y responsabilidades a cargo del CONTRATISTA se encuentran previstas en el TCC, sus Adendas y Anexos, documentos que hacen parte del presente Contrato. DÉCIMA SEXTA. CAUSALES DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO:* *Este Contrato podrá darse terminado por el CONTRATANTE, por cualquiera de las siguientes causales: 2. Terminación Anticipada por imposibilidad de ejecución: Cuando se presenten situaciones que hagan imposible el cumplimiento del objeto del presente contrato. Las Partes convienen que existe imposibilidad de ejecución cuando se establezca que el presente Contrato y/o los Acuerdos de Obra que se derivan del mismo no puede ejecutarse en las condiciones técnicas o económicas previstas, o cuando deba suspenderse por más de seis (6) meses; o si durante la ejecución del contrato y/o los Acuerdos de Obra sobrevienen o se evidencien riesgos adicionales a los previstos, que puedan afectar la funcionalidad del proyecto. En estos eventos: No habrá lugar a indemnización a cargo del CONTRATANTE y a favor del CONTRATISTA, si las causas de la imposibilidad no le son atribuibles a aquel. VIGÉSIMA SEGUNDA. COMITÉ DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:* *Con el fin de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento de la ejecución técnica de cada uno de(los) Proyecto(s), se constituirá un Comité de Ejecución del Contrato el cual estará integrado por el INTERVENTOR, el CONTRATISTA, y el FFIE. Este Comité se reunirá con la periodicidad que definan el FFIE y el INTERVENTOR. De lo tratado en este Comité, se llevará registro y se comunicará a los órganos de gestión del PA FFIE.”*

Acuerdo de Obra N° 402059 (Institución Educativa Villas de Aranjuez) suscrito entre el consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del patrimonio autónomo del fondo de infraestructura educativa - FFIE y consorcio Mota - Engil. **“III CLÁUSULAS PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** *Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Preconstrucción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la institución Educativa De Tierra Baja Sede Principal (la “institución Educativa” o la “Obra”) ubicada en la dirección en el municipio de Cartagena, Departamento Bolívar, la cual se encuentra dentro del Grupo No. 3 - Caribe 1, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el contrato marco y en los TCC. TERCERA. FASE 1 (PRE-CONSTRUCCIÓN). La Fase 1 deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el Contrato Marco y en el Anexo Técnico de los TCC, los cuales hacen parte*

integral del presente Acuerdo, en especial, con lo señalado en los numerales 2.1. y 3.1 del Anexo Técnico. Acuerdo de Obra No. 402035 (institución educativa Nuevo Bosque) suscrito entre el consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del patrimonio autónomo del fondo de infraestructura educativa - FFIE y consorcio Mota - Engil. III CLÁUSULAS PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA. Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Preconstrucción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la institución Educativa Nuevo Bosque Sede Principal (la "institución Educativa" o la "Obra") ubicada en la dirección Transversal 56E No 56B 44 en el municipio de Cartagena, Departamento Bolívar, la cual se encuentra dentro del Grupo No. 3 - Caribe 1, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el contrato marco y en los TCC. TERCERA. FASE 1 (PRE-CONSTRUCCIÓN). La Fase 1 deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el Contrato Marco y en el Anexo Técnico de los TCC, los cuales hacen parte integral del presente Acuerdo, en especial, con lo señalado en los numerales 2.1. y 3.1 del Anexo Técnico."

Acuerdo de Obra N° 402036 (Institución Educativa Gabriel García Márquez) suscrito entre el consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del patrimonio autónomo del fondo de infraestructura educativa - FFIE y consorcio Mota - Engil. "III CLÁUSULAS PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA. Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Preconstrucción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la ampliación de la institución Educativa Gabriel García Márquez Sede Principal (la "institución Educativa" o la "Obra") ubicada en la dirección Ciudad Bicentenario Lote EQ95 en el municipio de Cartagena, Departamento Bolívar, la cual se encuentra dentro del Grupo No. 3 - Caribe 1, de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo, en el contrato marco y en los TCC. TERCERA. FASE 1 (PRE-CONSTRUCCIÓN). La Fase 1 deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el Contrato Marco y en el Anexo Técnico de los TCC, los cuales hacen parte integral del presente Acuerdo, en especial, con lo señalado en los numerales 2.1. y 3.1 del Anexo Técnico."

La ETC del Distrito de Cartagena, efectuó el proceso de postulación de los predios, para la ejecución de: Institución Educativa Villa de Aranjuez - Sede Principal, identificada con la Llave Men 1024, Institución Educativa Nuevo Bosque - Sede Principal, identificada con la Llave Men 1031 e Institución Educativa Gabriel García Márquez- Sede Principal, identificada con la Llave Men 1369, resultando incluidos, en el Grupo N° 3 Caribe, perteneciente a la convocatoria abierta No. 004 del 2016, adjudicados dentro del Contrato Marco de Obra 1380-41-2016 de 2016, al Consorcio, Mota Engil. Para la realización de los proyectos de infraestructuras, se establecieron los acuerdos de obras y sus valores, como se muestra en el siguiente cuadro.

Vencido el término establecido en los acuerdos de obras, para la presentación de los estudios y diseños de la Fase 1 y con fundamento en los informes de interventoría sobre el incumplimiento de los acuerdos, el Comité Fiduciario del FFIE, autorizó el inicio del Proceso de Terminación Anticipada por Incumplimiento (TAI) de los mismos.

Cuadro No. 73
Conceptos Reconocidos y Pagados al Contratista, Interventor y Terceros
Cifras en pesos

I.E	No. Acuerdo	Acuerdo de Obra	Acta de Servicios de Interventoría	Tiempo Fase 1	Tiempo Fase 2
Villa de Aranjuez	402059 del 26 de junio de 2018	5.748.740.708	286.245.397	3,5 meses	11 meses
Nuevo Bosque	402035 del 05 de marzo de 2018	4.529129.287	238.651.416	3,5 meses	10 meses
Gabriel García Márquez	402036 del 05 de marzo de 2018	2.232.229.684	139.629.302	3,5 meses	8 meses

Fuente: información aportada por FFIE

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Evaluados los descargos del contratista y depurada las listas de los acuerdos de obras según su estado de incumplido o cumplido, se procedió al recibo a satisfacción de los productos y gastos justificados en la fase 1, de acuerdo con cada proyecto, cancelándose el valor correspondiente al contratista constructor, al interventor y los asesores externos. De estos tres proyectos de obras, solo la I.E Gabriel García Márquez, se le dio recibido a satisfacción de los Estudios y Diseños, mediante Acta No1 del 14 de marzo de 2019, como se muestra a continuación.

Cuadro No. 74
Conceptos Reconocidos y Pagados al Contratista, Interventor y Terceros
Cifras en pesos

Institución Educativa	Fecha	Contratista	Concepto	Fuente	Factura	Valor
I.E Villa Aranjuez	23/10/2019	xxx ¹²⁶	Permisos	Cartagena - Fonpet	448	2.975.000
	23/05/2018	Consorcio Interventor Aulas 2016	Inf-preconstr. Visita Análisis del lugar	FFIE	316	981.400
	23/05/2018	Consorcio Interventor Aulas 2016	Inf-preconstr. Visita Análisis del lugar	Cartagena - Fonpet	316	420.600
	Subtotal					
I.E. Nuevo Bosque	29/10/2019	xxx ¹²⁷	Expensa Curaduría	Cartagena - Fonpet	4048	1.419.080
	27/10/2019	Consorcio Mota-Engil	Inf-preconstr. Visita Análisis del lugar	FFIE	1700001251	981.400
	27/10/2019	Consorcio Mota-Engil	Inf-preconstr. Visita Análisis del lugar	Cartagena - Fonpet	1700001251	420.600
	29/06/2017	Consorcio Interventor Aulas 2016	Inf-preconstr. Visita Análisis del lugar	FFIE	132	981.400

126 Se reemplaza el nombre del contratista por equis

127 Idem

Institución Educativa	Fecha	Contratista	Concepto	Fuente	Factura	Valor
	29/06/2017	Consortio Interventor Aulas 2016	Inf-preconstr. Visita Análisis del lugar	Cartagena - Fonpet	132	420.600
	Subtotal					4.223.080
I.E. Gabriel García Márquez	27/07/2019	Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias	Expensa Curaduría	Cartagena - Fonpet	705	8.538.782
	16/09/2019	Ronald de Jesús Llamas Bustos	Expensa Curaduría	Cartagena - Fonpet	5701	16.444.063
	26/06/2019	Consortio Mota-Engil	Diseño y estudios técnicos	Cartagena - Fonpet	1700001833	1.562.014
	29/06/2017	Consortio Interventor Aulas 2016	Interventoría costo variable	Cartagena - Fonpet	705	8.538.782
	29/06/2017	Consortio Interventor Aulas 2016	Inf-preconstr. Visita Análisis del lugar	FFIE	129	981.400
	29/06/2017	Consortio Interventor Aulas 2016	Inf-preconstr. Visita Análisis del lugar	Cartagena - Fonpet	129	420.600
	Subtotal					36.485.641

Fuente: información aportada por FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Mediante comunicación No. X55142 del 9 de diciembre de 2019, el PA-FFIE a través del consorcio Alianza fiduciaria-BBVA, le informa al Consorcio Mota Engil, la terminación anticipada del Contrato Marco No. 1380-41-2016, con ocurrencia de la causal establecida en el literal a) del numeral 1 de la Cláusula Décima Sexta del Contrato Marco de Obra, reconociéndose por parte del Fondo, que el proyecto Villas de Aranjuez se daba por terminado, igualmente, mediante comunicación X47330 el proyecto 402036 I.E. Gabriel García Márquez, y por oficio X47329 el proyecto 402035 I.E. Nuevo Bosque.

Para el caso de la I.E. Villa de Aranjuez, se estableció que, a corte del 25 de noviembre de 2019, este proyecto presentaba un estado de avance, "En Ejecución"; por lo que no se incorporó a la relación de los Acuerdos de Obras declarados incumplidos, en la etapa de Estudios y Diseño de la Fase 1. Por otra parte, las certificaciones y registros de pagos del FFIE, demuestran a noviembre de 2019, el no pago de concepto alguno a Mota Engil.

Por otra parte, mediante comunicación FIE2020EE17890 del 28 de febrero de 2020, el Director de Asuntos Jurídicos y Contratación de la Unidad de Gestión de FFIE, certificó que, a corte del 30 de enero de 2020, el Fondo para los proyectos de las

I.E Nuevo Bosque, Gabriel García Márquez y Villa de Aranjuez, adelanta las reasignaciones con los contratistas actuales del FFIE, pertenecientes a las convocatorias No. 004 del 2016 para obras y No. 006 de 2016 para interventoría.

Por otra parte, mediante comunicación FIE2020EE17890 del 28 de febrero de 2020, el Director de Asuntos Jurídicos y Contratación de la Unidad de Gestión de FFIE, certificó que, a corte del 30 de enero de 2020, el Fondo para los proyectos de las I.E Nuevo Bosque, Gabriel García Márquez y Villa de Aranjuez, adelanta las reasignaciones con los contratistas actuales del FFIE, pertenecientes a las convocatorias No. 004 del 2016 para obras y No. 006 de 2016 para interventoría.

En la actualidad no existe de parte del FFIE o de otras instancias pública (curaduría, superintendencia de notariado y registro y/o autoridades ambientales), un pronunciamiento legal, de suspensión temporal o definitiva a la construcciones de las infraestructuras física de las I.E, así como, tampoco se ha dado un agotamiento o disminución de los recursos financieros asignados, que limiten los presupuestos para los diseños faltantes y obras civiles a ejecutar, no se estima, que la inversión hecha en estos tres proyectos, se constituya, en una presunta lesión al patrimonio público.

No obstante, al inicio del ciclo educativo del 2020, las tres instituciones educativas Nuevo Bosque, Gabriel García Márquez, y Villa de Aranjuez, priorizadas y asignadas con recursos, para sus inversiones en los Acuerdo de Obras suscritos en el año 2018, no están en funcionamiento en sus nuevas sedes como se programó, según los términos pactados en los acuerdos de obras suscritos con el contratista Mota Engil, siendo que los proyectos siempre han contado con la disponibilidad presupuestal y financiera del 100%, de los recursos planificados para la construcción y/o adecuación de la infraestructura física de estas instituciones.

Lo anterior se presentó, por debilidades de control por parte del FFIE, que no permitieron advertir oportunamente el problema planteado por la interventoría, sobre el atraso en el avance de los cronogramas de actividades a cargo del Contratista Mota Engil, en relación al vencimiento de los términos pactados para finalización de la Fase 1 e inicio de la Fase 2.

El atraso en los cronogramas de avance, dieron como consecuencia la ineficacia en el logro de las metas establecidas en los proyectos de inversión programados por el FFIE y la política nacional de la declaración de importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, para la implementación de la jornada única escolar del Documento CONPES 3831. del 03 de junio de 2015, lo que no le ha permitido lograr condiciones adecuadas en la infraestructura educativa para la implementación de la jornada única, atendiendo estándares técnicos mínimos las tres I.E.

Así mismo, no ha permitido que el Ente Territorial Certificado, dispusiera en un término de tiempo dado, de las instalaciones técnicamente adecuadas, para la atención y prestación del servicio educativo a los estudiantes de los sectores más deprimidos de la ciudad de Cartagena, muy a pesar de que la ETC Distrito de Cartagena aportó el 100% de su contrapartida de financiamiento.

Respuesta del Auditado

FFIE: entre otras cosas, contestó lo siguiente: *“Debemos indicar además que ante el incumplimiento en la entrega oportuna de los productos y los atrasos que en cronogramas de ejecución y plazos conllevó dicha circunstancia, según los reportes de la Interventoría y seguimiento correspondiente de la supervisión, fueron adquiridos compromisos por el contratista referidos a presentar planes de contingencia e incluso los mismos productos para efectos de superar las situaciones particulares de retraso en los proyectos a su cargo, lo cual quedó plasmado en las correspondientes “actas de seguimiento” suscritas por los participantes de dichas reuniones, incluido el Contratista. Dichos compromisos adquiridos por el contratista están relacionados con (i) presentar formalmente planes de contingencia; (ii) incrementar personal y materiales en las obras, (iii) fijar fechas puntuales para la finalización de algunos acuerdos de obra y entrega de productos, entre otras medidas.”* Así como *“Sin perjuicio de lo anterior, se mantuvo el incumplimiento del contratista y ante la situación de parálisis, es decir de incumplimiento a los compromisos pactados, y el no acatamiento del cronograma de las contingencias, la interventoría presentó la solicitud de Terminación Anticipada por la causal de Incumplimiento del Contrato Marco de Obra 1380-41-2016, aunado a las solicitudes de Terminación Anticipada por Incumplimiento de Acuerdos de Obra que ya se venían presentando quedó evidenciado el incumplimiento a los compromisos pactados, y el no acatamiento del cronograma de las contingencias.”*

ETC (Distrito de Cartagena): entre otras cosas, contestó lo siguiente: *“Sobre el particular podemos manifestar que efectivamente se comenzó a evidenciar por parte de la Interventoría contratada por el FFIE, los atrasos en los cronogramas de estas obras, dados a conocer al Distrito en las mesas de trabajo que mensualmente se sostenían en la sede de la Secretaría de Educación con asistencia de la representante legal de la firma interventora, el Supervisor del FFIE para la Costa Caribe, los representantes del Consorcio Mota Engil y participantes de la Secretaría de Educación. De todo ello se dejó constancia en las actas que al efecto eran levantadas y suscritas por los asistentes. Así mismo, la Secretaría de Educación a través del Equipo de Infraestructura evidenció tales incumplimientos en visitas realizadas a los predios, lo cual dio a conocer al FFIE solicitando el cambio de contratista. (Se anexa copia de oficio).”* Así como *“Cabe aclarar que la ETC no tuvo ninguna clase de injerencia en la selección del contratista de obra, como tampoco de la firma Interventora, selecciones éstas que lleva a cabo el FFIE, sin posibilidades para la ETC de escogencia o recomendación en esta segunda fase de reasignación del contratista para la ejecución de obras en virtud de la terminación de los contratos celebrados entre el FFIE y el contratista Mota Engil.”*

Comentario de la CGR

La ETC en su respuesta, descarga la responsabilidad del estado de los proyectos de esta tres (3) instituciones educativas del distrito, en el FFIE, porque es éste y no la ETC, fue quien seleccionó y adjudicó el objeto contractual, al constructor Mota

Engil y fue este quien incumplió los acuerdos de obras y los cronogramas de trabajo. Por lo tanto, la respuesta no desvirtúa la observación y confirma el hallazgo administrativo.

El FFIE reconoce que el contratista constructor, presentaba atraso en sus cronogramas de avance, que eran sustentados en los informes de interventoría, pero no tomaron las acciones de inmediato para no crear confrontaciones jurídicas, dieron alternativas o planes de contingencia para alcanzar la meta de la fase 1. Que al final no se logró porque el contratista incumplió y se procedió a terminación anticipada del contrato. Lo anterior ratifica el hallazgo.

Hallazgo N° 30 Rendimientos financieros

Manual operativo del FFIE, numeral 4.2.5, Procedimiento Contable y Literal D Rendimientos Financieros Generados en las cuentas Bancarias él cual dice *“En el caso de que las cuentas bancarias de la contabilidad matriz reciban aportes de las ET, estos aportes generan rendimientos financieros por el tiempo en que permanezcan en esta cuenta. Con el fin de trasladar los rendimientos generados por los recursos transferidos de la ET a la cuenta bancaria de la ET, se solicitará al banco la tasa efectiva de rentabilidad y se procede a liquidar los rendimientos correspondientes a los recursos recibidos de la ET”*.

El literal d) del artículo 3º de la Ley 87 de 1993, determina lo siguiente: *“Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros”*; a su vez, el artículo 5º define: *“CAMPO DE APLICACIÓN. La presente Ley se aplicarán todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal”*.

De los aportes como contrapartidas por \$15.500.000.000, realizados por la ETC Distrito de Cartagena, a la ejecución de los proyectos, para las Instituciones Educativas pertenecientes a la Convocatoria N° 004 de 2016, el FFIE, certificó saldos de las cuentas bancarias, por rendimientos financieros, para los años 2017 a 2019 al equipo auditor del nivel central de la CGR, los cuales fueron remitidos por correo electrónico del 27 de marzo de 2020, al equipo auditor de la Gerencia Departamental Bolívar, dichos saldos no concuerdan, en las vigencias 2018 y 2019 con los saldos totalizados en los extractos bancarios de las cuentas de ahorro y corrientes, autorizadas por el Fondo, para el manejo de dichos recursos.

Para la vigencia 2018, el FFIE reportó rendimientos financieros a 31 de diciembre de 2018, por \$617.592.349, al totalizarse mes a mes los saldos por este concepto en los extractos bancarios de la Cuenta corriente No. 00130309010xxxx, Banco

BBVA, se determinó que el saldo por rendimientos financieros generados ascendió a \$575.767.844, presentándose una diferencia de \$41.824.505.

De igual manera, para la vigencia 2019, con corte a 31 de diciembre, el FFIE reportó rendimientos financieros por \$655.096.225, y los saldos, mes a mes de los extractos bancarios, totalizaron \$374.750.068, presentándose una diferencia de \$280.346.157, tal como se observa en los siguientes cuadros:

Cuadro No. 75

Rendimientos financieros según extractos bancarios
Correspondientes a las vigencias 2017-2018-2019.
Cuenta corriente No. 00130309010xxxx- BBVA

Mes	Vigencia 2017 \$	Vigencia 2018 \$	Vigencia 2019 \$
Enero	-	37.423.377	58.201.198
Febrero	-	34.484.115	42.382.239
Marzo	38.542827	39.051.568	22.211.245
Abril	54.658.986	30.682.775	18.598.366
Mayo	53.118.452	40.622.339	20.390.495
Junio	49.683.398	55.999.155	17.987.624
Julio	43.228.640	60.725.885	18.257.283
Agosto	35.729.698	55.150.751	18.956.133
Septiembre	38.687.429	51.219.013	25.138.711
Octubre	44.230.516	55.458.667	35.066.810
Noviembre	41.162.909	56.450.659	51.190.934
Diciembre	57.214.213	58.499.540	46.369.030
Total	456.257.068	575.767.844	374.750.068

Fuente: Extractos Cuenta corriente No. 00130309010003xxxx del BBVA
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 76

Diferencia de saldos correspondientes a rendimientos financieros reportados por FFIE y
rendimientos financieros reportados por el Banco BBVA
Cuenta corriente No. 001303090103xxxx
Vigencias 2017-2018-2019.

Concepto	Valor rendimientos financieros reportados por ffie	Valor rendimientos financieros reportados por extractos bancarios bbva	Diferencia
Vigencia			
01/01/2017 a 31/12/2017	456.257.068,00	456.257.068,00	0,00
01/01/2018 a 31/12/2018	617.592.348,84	575.767.844,00	41.824.504,84
01/01/2019 a 31/12/2019	655.096.225,47	374.750.068,00	280.346.157,47
TOTAL	1.728.945.642,31	1.406.744.980,00	322.170.662,31

Fuente: extractos bancarios y correo del 27 de marzo de 2020.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Situación que se presenta por debilidades en el control y seguimiento de la información financiera que se genera, y denota, deficiencias en el proceso de

depuración y conciliación de las cuentas bancarias. Lo anterior, genera incertidumbre frente a los rendimientos financieros certificados por el fondo.

Respuesta del Auditado

FFIE: entre otras cosas, contestó lo siguiente: “...se indica que el Consorcio Alianza BBVA, informa que de acuerdo con el cumplimiento del objeto del contrato, a través del Patrimonio Autónomo se recibieron recursos por parte del Ministerio de Educación Nacional y por parte de las entidades territoriales certificadas en educación (ETC) y de las entidades territoriales (ET), frente a lo cual el Patrimonio recauda los recursos en cuentas corrientes remuneradas y Fondos de Inversión Colectiva.” Así como “los recursos invertidos en el Fondo de Inversión Abierta Efectivo Clase E y el Fondo de Inversión Colectiva Abierta País Clase G, administrados por BBVA Asset Management Sociedad Fiduciaria, se encuentran conforme al Decreto Ley 1525 de 2008, previa aprobación de la Junta Administradora del FFIE.”

ETC (Distrito de Cartagena): entre otras cosas, contestó lo siguiente: “La Entidad Territorial Certificada Distrito de Cartagena se atiene a lo consignado en el Manual operativo del FFIE en su numeral 4.2.5, Procedimiento Contable y Literal D, Rendimientos Financieros Generados en las cuentas Bancarias, cuando señala que los rendimientos financieros generados por los aportes realizados por la ETC, mientras permanezcan en dicha cuenta, se transfieren a la cuenta bancaria de la ET, previa liquidación de los mismos.” Así como “...manifestamos nuestro compromiso para con ese ente fiscalizador en suministrar toda la información que requiera y confirmamos que las respuestas presentadas a las observaciones están basadas en los documentos fuentes únicos existentes a la fecha de nuestra respuesta.”

Comentario de la CGR

En su respuesta la ETC, considera que esta observación no es de su resorte. Por consiguiente, la observación se mantiene. El FFIE en su respuesta manifiesta que es importante mencionar que los extractos bancarios con los cuales se está comparando la información, hacen referencia únicamente a la cuenta bancaria corriente remunerada N° 309036291 de la ETC Cartagena FONPET, y no se tiene en cuenta los rendimientos generados por los fondos de inversiones colectivas. No obstante, en la respuesta no adjunta los documentos que permita validar por lo ella manifestado, por tal razón se mantiene el hallazgo.

Departamento de Cesar

Hallazgo N° 31 Aportes recursos ETC

Acuerdo de Cofinanciación para la transferencia de recursos al “Patrimonio Autónomo Fondo de Infraestructura Educativa – FFIE”. Artículo Primero. Numerales 1.3 y 1.4.2 1.3 Apropriación Presupuestal. Estableció: “la apropiación presupuestal para la vigencia 2018 fue de cinco mil millones de pesos m/cte. (\$5.000.000.000) con respaldo presupuestal en el Acta del Concejo Municipal de Política Fiscal – CONFIS N° 008 del 23 de septiembre de 2017 y el Acuerdo del Concejo Municipal N° 10 del 25 de septiembre de 2017...”. “1.4.2. Girar los recursos comprometidos con el presente

documento, a el PA FFIE como valor de su aporte, de la siguiente forma: 28 de febrero de 2018, la suma de \$3.000.000.000 30 de junio de 2018, la suma de \$2.000.000.000”:

Verificada la ejecución de los recursos para la construcción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa; para los proyectos asignados en los corregimientos de Caracolí y Patillal en el municipio de Valledupar, se evidenció en los registros aportados que el municipio de Valledupar, no dio cumplimiento al acuerdo, dado que el primer giro fue realizado dos meses después de la fecha acordada, y los dos mil millones (\$2.000.000.000) que debió aportar en el mes de junio fueron fraccionado en dos consignaciones de mil millones cada una, la primera fue realizada el 29 de octubre de 2018 y la segunda el 5 de enero de 2019; es de resaltar que el FFIE solicitó reiteradamente al ente territorial el giro de estos recursos. Detalle en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 77
Giros Recursos Municipio de Valledupar
Cifras en pesos

Valor	No. Orden	Fecha	Egreso	Fecha
3.000.000.000	1656	21-03-2018	2922	02-04 2018
1.000.000.000	9190	24-10-2018	10092	29-10-2018
1.000.000.000	11619	28-12-2019	91	05-01-2019

Fuente: Tesorería General municipio de Valledupar
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La situación detallada manifiesta debilidades en el seguimiento y control por parte de la administración municipal a los recursos para la ejecución de los proyectos, que pudo generar inconvenientes en el desarrollo y culminación de las obras de infraestructura, obstaculizando los objetivos sociales de la inversión.

Respuesta del Auditado

Mediante oficio con radicado VA-SOPM del 28 de mayo la entidad manifestó: *“En lo concerniente a esta observación, es pertinente manifestar que, para la consecución del insumo que permita informar lo pertinente a esta observación, fue necesario desde la Secretaría de Obras Públicas requerir mediante oficio No. VA- SOPM-556-2020, a la secretaria de hacienda, para que se brinden las explicaciones atinentes a esta observación, por lo cual solicitamos una prórroga para la respuesta de este punto”.*

Comentario de la CGR

Con oficio 2020EE0054593 del 28 de mayo se le informó al ente territorial que se le concede hasta el día 29 mayo. No se recibió respuesta, por consiguiente, lo observado se mantiene.

Hallazgo N° 32 Constitución Póliza IE Luis Rodríguez Valera Sede Caracolí (D)

Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1 y 21, establecen: “1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...) (...) 21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados. (...)*”

Convenio Interadministrativo 1138 de 2017, Cláusula Segunda. Obligaciones de la ETC. Numeral 12, estipula: “12) *Constituir o modificar sus pólizas de seguros que emparen todo riesgo y daño material de las obras una vez terminadas y entregadas.*”

El municipio de Valledupar suscribió el Convenio Interadministrativo 1138 de 04 de septiembre de 2017, con el MEN, cuyo objeto fue: “*Convenio Interadministrativo para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa postulados para el municipio de Valledupar que contribuyan a la implementación del Programa de Jornada Única y que serán ejecutados por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) a través del Patrimonio Autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015*”.

En el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento Control Excepcional a los recursos de Infraestructura Educativa en el municipio de Valledupar, se evidenció que la ETC no constituyó pólizas de seguros que ampare todo riesgo y daño material de las obras del inmueble de la Institución Educativa Luis Rodríguez Valera Sede Escuela Rural Mixta de Caracolí.

De acuerdo con la información aportada por el Ente Municipal se evidencia Póliza No. 274622 de Liberty Seguros S.A, con fecha de expedición 01 de diciembre de 2019 y vigencia desde el 10 de diciembre de 2019 al 10 de diciembre de 2020 a nombre de la Institución Educativa Luis Rodríguez Valera Corregimiento Los Venados, renovada por el rector de la IE y cancelada con recursos de Gratuidad. Además, la dirección del riesgo registrada en dicha póliza, es la calle principal del corregimiento de los Venados y el bien que nos ocupa está ubicado en el corregimiento de Caracolí, por lo cual no corresponde al compromiso que debía asumir el ETC de acuerdo con lo estipulado en la Cláusula Segunda. Obligaciones del Convenio Interadministrativo 1138 de 2017 suscrito con el MEN.

La situación descrita demuestra debilidades en el seguimiento y la deficiencia de controles por parte de la administración municipal, lo que no garantiza el logro de los objetivos sociales de la inversión como son mejorar la infraestructura educativa y garantizar entornos escolares adecuados para los estudiantes y docentes. Así mismo, pueden ser constitutivos de una falta disciplinaria en los términos de la Ley

734 de 2002, artículo 34, numerales 1 y 21. Por lo anterior, la CGR configura **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“La ETC no desconoce dicha responsabilidad y está comprometida con la conservación de las Infraestructuras Educativas nuevas construidas, sin embargo, actualmente no es posible constituir una póliza como lo establece el numeral 12 del Convenio 1138 de 2017 por que aún no se ha podido legalizar el ACTA DE ENTREGA POR PARTE DEL PA-FFIE Y RECIBO DE BIENES Y/O SERVICIOS A SATISFACION POR PARTE DE LA ETC Valledupar, ya que inicialmente esta presentó errores de fecha que se evidenciaron al momento de la firma por parte de la fiducia, pues no estaba señalado el momento en que se energizó la escuela; por lo tanto, estamos a la espera de la nueva acta para la firma y legalización. En tal sentido, una vez contemos con el acta legalizada se procederá a la constitución de dicha póliza, en aras de dar cumplimiento al deber contractual que le asiste al ente municipal”.

Comentario de la CGR

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, toda vez que el Convenio 1138 de 2017, numeral 12, establece las obligaciones del ente territorial y no se justifica la no constitución de la póliza para amparar todo riesgo y daño material de las obras del inmueble de la IE, la cual fue recibida el 13 de diciembre de 2019, como consta en el Acta de Reunión del FFIE y a partir del mes de enero de la presente vigencia, entro en funcionamiento en desarrollo de las actividades educativas; la observación se mantiene en firme y se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Departamento de La Guajira

Hallazgo N° 33 Documentos de disponibilidad presupuestal (D)

El Decreto 568 de 1996, “*Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación*”, define el certificado de disponibilidad: “*Artículo 19. El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos. Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades*”.

Conceptos Jurídicos Presupuestales. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado: “*El requisito de la disponibilidad presupuestal hace parte esencial del principio constitucional de legalidad del gasto público, cuyo fundamento es que no se pueden efectuar erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el presupuesto*”. “*(...) Los objetivos de la disponibilidad son la protección de los recursos públicos para facilitar la realización de los fines*

estatales, los cuales no se podrían alcanzar si los ordenadores del gasto de las entidades públicas pudieran ejecutar sumas superiores a las disponibles, constituyéndose en una garantía para que los recursos incorporados en los presupuestos sean suficientes para atender los gastos y obligaciones contraídas por el Estado. No sería posible entonces efectuar una correcta ejecución presupuestal si no hay disponibilidad, porque sin ella se ejecutarían partidas por encima de las presupuestadas, en perjuicio de otras que no podrían efectuarse”.

De manera que toda afectación de las apropiaciones presupuestales, debe ajustarse al cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, con el propósito que no sean excedidos esos límites de gasto y, así mismo, que exista certeza suficiente sobre los recursos con los cuales la Administración podrá atender de manera cumplida sus obligaciones, lo cual significa que deben ser identificados, claramente, en el certificado de disponibilidad presupuestal que se expida para el efecto por el funcionario competente.

Cláusula séptima (Acuerdos 403069 Familia de Nazaret, 403062 CE Ware Warem), cláusula octava (Acuerdos 403060 IE El Carmelo, 403061 IE Ernesto Parodi y 403059 IE Normal Superior). De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin formula de reajuste, en consecuencia, el contratante pagará al contratista un valor fijo de (...)

Al verificar los valores de las obras registrados en los Acuerdos de Obra y los valores de la Interventoría de cada uno de los proyectos, y cruzarlos con los Documentos de Disponibilidad Presupuestal, se encuentran diferencias en los valores correspondientes como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 78
Documentos Disponibilidad Presupuestal

1. Acuerdo de Obra N° 403060, llave N° LL650 IE Normal Superior				
DDP N°	Tipo de contrato	Valor s/n acuerdo obra	Valor s/n DDP	Diferencia
1540	Obras	1.331.820.348	1.160.642.470	-171.177.878
1541	Interventoría	95.604.231	87.646.337	-7.957.894
2. Acuerdo de Obra N° 403059, llave N° LL2846 IE El Carmelo				
DDP N°	Tipo de contrato	Valor s/n acuerdo obra	Valor s/n DDP	Diferencia
1542	Obras	2.047.890.530	1.734.988.611	-312.901.919
1543	Interventoría	127.105.726	114.521.371	-12.584.355
3. Acuerdo de Obra N° 403061, llave N° LL4-0450 IE Ernesto Parodi Medina				
DDP N°	Tipo de contrato	Valor s/n acuerdo obra	Valor s/n DDP	diferencia
1544	Obras	4.650.739.248	3.431.890.287	-1.218.848.961
1545	Interventoría	243.956.774	218.068.135	-25.888.639
4. Acuerdo de Obra N° 403062, llave N° LL4-1351 C E Warewaram				
DDP N°	Tipo de contrato	Valor s/n acuerdo obra	Valor s/n DDP	Diferencia
1546	Obras	2.553.717.313	1.740.985.261	-812.732.052
1547	Interventoría	157.785.393	116.747.809	-41.037.584

Fuente: Acuerdos de obra y documentos de disponibilidad Presupuestal suministrados por el FFIE.

Elaboró: Equipo Auditor

La anterior situación obedece a presuntas debilidades en el control presupuestal, que no permiten detectar oportunamente las inconsistencias generadas,

incumpliendo con las disposiciones generales, con lo cual se podría ocasionar que, en algún momento de la ejecución de los contratos, se presente desfinanciamiento.
Hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

Respuesta del Auditado

"ETC GUAJIRA. En los 4 proyectos priorizados por la ETC Guajira, las diferencias entre los valores establecidos en los Acuerdos de Obra (AO) y/o las Actas de Servicio de interventoría (ASI), con relación a los valores registrados en los respectivos Documentos de Disponibilidad Presupuestal (DDP), obedecen a que aún no se cuenta con los recursos de cofinanciación de la Fase 2 por parte de la Entidad Territorial Certificada, situación prevista desde la estructuración de los proyectos, tal como se evidencia en las consideraciones consignadas en los Acuerdos de Obra y Actas de Servicio de Interventoría de los proyectos: N° 403059 IE Normal Superior, 403060 El Carmelo, 403061 IE Ernesto Parodi, 403062 Centro Etnoeducativo de Ware Waren. ETC RIOHACHA. En el proyecto priorizado por la ETC Riohacha, N° 403069 IE Familia de Nazaret, las diferencias obedecen a recursos disponibles por parte de la ETC conforme al saldo de los recursos aportados por esta. Estos recursos se encuentran disponibles para comprometer, de acuerdo con las obras o actividades que sean requeridas en el proyecto, así como que sean solicitadas y/o priorizadas por la ETC."

Comentario de la CGR

Al revisar los argumentos expuestos en la respuesta por el FFIE, según los cuales, en los 4 proyectos priorizados por la ETC Guajira, las diferencias entre los valores establecidos en los Acuerdos de Obra (AO) y/o las Actas de Servicio de interventoría (ASI), con relación a los valores registrados en los respectivos Documentos de Disponibilidad Presupuestal (DDP), obedecen a que aún no se cuenta con los recursos de cofinanciación de la Fase 2 por parte de la Entidad Territorial Certificada, durante la auditoría la CGR observó que para la transferencia de los recursos por parte de la ETC, quedó establecido en el "*Documento de Formalización de las condiciones de transferencia de recursos al PA FFIE*" Numeral 4 de las obligaciones de la ETC: "*El valor a aportar de la ETC bajo el Convenio Marco es por la suma de \$1.720.000.000*" y la totalidad de estos recursos fue transferida el 16 de diciembre de 2015, según certificación expedida por el FFIE; por lo tanto, se confirma hallazgo con la misma connotación con que fue requerida la observación, con la salvedad que se disminuyen las diferencias establecidas, en lo concerniente a la Interventoría, una vez verificados los valores aportados por el FFIE, con su respuesta al requerimiento.

Hallazgo N° 34 Giros de recursos ETC

El artículo 8 de la Resolución 10281 de 2016, Suscripción del acuerdo de cofinanciación, señala: "*El Ministerio de Educación Nacional o la entidad que se encargue de administrar el Patrimonio Autónomo que se conforme con los recursos del FFIE, suscribirá un acuerdo de cofinanciación con la entidad o entidades que estén dispuestas a realizar aportes al respectivo proyecto de infraestructura educativa*".

El Distrito de Riohacha celebró el Acuerdo de Cofinanciación para la Transferencia de Recursos al PA-FFIE el 26 de marzo de 2018, con el fin de indicar los términos y condiciones bajo los cuales la entidad territorial transferiría al Patrimonio Autónomo los recursos que se obligó a aportar al FFIE Educativa Preescolar, Básica y Media, por \$1.000.000.000.

El Numeral 1.4.2 del Artículo 1 del Acuerdo señala: *“Girar dentro de los treinta (30) días siguientes a la firma del presente documento, a EL PA FFIE el valor de su aporte, de acuerdo a lo establecido en la vigencia de cada periodo”.*

Analizada la información remitida por el ente territorial, se evidenció que el Distrito de Riohacha, con base en el CDP No. 0000085 expedido el 31 de enero de 2018, por \$1.000.000.0000, firmó con fecha 26 de marzo de 2018 el Acuerdo de Cofinanciación, elaborando el 4 de mayo de 2018, Comprobante de Egreso No. 0000766. No obstante, lo anterior, de acuerdo con Certificación del Giro de los Recursos expedida por el FFIE, este fue realizado efectivamente, de manera extemporánea, el 5 de junio de 2018 (un mes nueve días después de lo establecido en el acuerdo).

La anterior situación obedece a presuntas debilidades de planeación y programación en el giro oportuno de los recursos, generando incumplimiento de las obligaciones por parte de la entidad y demoras en la celebración de los acuerdos de obra.

Respuesta del Auditado

“Para responder esta observación es pertinente aclarar que frente a la UG FFIE no se evidencian deficiencias en la planeación y programación del giro de los recursos, toda vez que este trámite le corresponde realizarlo a la ETC.

En el marco del acuerdo, la ETC de Riohacha, se obligaba a elaborar el registro presupuestal de sus aportes comprometidos en el presente Acuerdo de Cofinanciación según corresponda, así como a girar dentro de los treinta (30) días siguientes a la firma del presente documento, a el PA FFIE el valor de su aporte de acuerdo a lo establecido en la vigencia de cada período.

Así las cosas, una vez cumplido el plazo que tenía la ETC para girar los recursos y teniendo en cuenta la omisión a la obligación establecida en el Acuerdo de Cofinanciación, la UG FFIE mediante comunicación No. 2018-EE-03150 del 30 de abril de 2018 informó a la ETC Riohacha lo siguiente: “(...) En consecuencia, el pasado 25 de abril de 2018 venció el plazo de tiempo otorgado por el Acuerdo de Cofinanciación para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por la Entidad Territorial, específicamente, ¡de la oportuna expedición del registro presupuestal de los aportes comprometidos y el giro del valor de los mismos. Dicho incumplimiento ha impactado la posibilidad de priorizar y dar inicio a la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa que se han proyectado en el Distrito de Riohacha. Debe resaltarse que el giro de los recursos por parte de la ETC es una condición fundamental para la cofinanciación y correspondiente ejecución de proyectos de infraestructura educativa según lo establecido en la Resolución 10281 de 2015, expedida por el

Ministerio de Educación Nacional el 25 de mayo de 2016, por medio de la cual "se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa".

En respuesta de lo anterior, la ETC Riohacha mediante comunicación fechada del 04 de abril de 2018, informó: "(...) Respecto al primer compromiso, el decir, con la cofinanciación del proyecto, el Distrito ha cumplido con el giro de los recursos haciendo la transferencia a la cuenta corriente No. 3009039535 denominada CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA CTO 1380 DE 2015, ETCRIOHACHA, cuyo titular es ALIANZA FIDUCIARIA S.A. FIDEICOMISO identificada con el NIT. 830.053.812-2, con certificado de compromiso Registro Presupuestal No. 0000338 de fecha 20 de abril de 2018, orden de pago No. 0000573 del 3 de mayo de 2018, comprobante de egreso No. 00007665 de mayo de 2018, los cuales se adjuntan para acreditar lo aquí manifestado (...)"

Esto significa que es la ETC de Riohacha, la llamada a exponer las razones por las cuales se presentaron demoras en el giro de los recursos, observados por esa Contraloría.

En ese sentido, las demoras en el giro de los recursos han obedecido a los procedimientos internos que debió cumplir la ETC al respecto, más no a los trámites adelantados por esta Unidad de Gestión."

Comentario de la CGR

Al analizar la respuesta del FFIE, se observa que se acepta lo requerido por parte de la CGR, en lo referente a la demora en el giro de los recursos por parte del Distrito de Riohacha, a pesar de los requerimientos realizados por la UG, manifestando que dicho incumplimiento impactó la posibilidad de priorizar y dar inicio a la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa que se priorizaron en el Distrito de Riohacha, por lo que se confirma como hallazgo.

Hallazgo N° 35 Supervisión en ejecución de los proyectos del FFIE (D)

La Ley 1474 de 2011, en su artículo 83, Supervisión e Interventoría Contractual: "Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos."

Contrato Marco de Obra No. 1380-35-2016, suscrito entre Consorcio FFIE Alianza BBVA- PA- y el Consorcio Desarrollo Escolar. "Cláusula Primera: Objeto: El presente contrato marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos así como a ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE en desarrollo del PNIE.... Cláusula Segunda: El presente contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que acordaran a precio global fijo..... Parágrafo: Para el cabal desarrollo y ejecución del contrato, el contratante designará un interventor

que se encargará del control y seguimiento de las actividades de diseño, estudio y construcción. Corresponde a este aprobar los productos que resulten de las actividades antes mencionadas...”

La Cláusula Primera del Contrato Marco de Interventoría No. 1380-50-2016, suscrito entre Consorcio FFIE Alianza BBVA- PA- y el Consorcio Interdesarrollo, establece: Objeto: *“El presente contrato marco tiene por objeto realizar y ejecutar la interventoría de obra a los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el contratista, en TCC y sus adendas, y en los anexos del presente contrato.”* *“Parágrafo Cláusula Segunda: Para el cabal desarrollo y ejecución del presente contrato, el CONTRATANTE designara un SUPERVISOR que se encargará del control y seguimiento de las actividades del interventor el cual deberá aprobar los productos que resulten de las dichas actividades.”* *Cláusula Séptima: Obligaciones generales del Contratista: Inciso 4: Rendir y elaborar los informes, conceptos o estudios que se soliciten, siempre y cuando guarden relación con el objeto del contrato.”* *“Parágrafo segundo Cláusula Séptima: Sin perjuicio de lo anterior, el contratista adquiere plena responsabilidad por la interventoría a realizar en los proyectos que le sean asignados, cuyo recibo a satisfacción debe ser avalado y aprobado por el supervisor.”*

Manual de Supervisión e Interventoría versión 1 2016, obligaciones generales incisos b y c: *“b) INTERVENTOR: De acuerdo con la definición del numeral 4, su rol principal es REVISAR, VERIFICAR, APROBAR O REPROBAR (SEGÚN EL CASO). La revisión por parte del interventor del contrato consiste en verificar los trabajos, servicios y actividades, objeto del contrato, el cumplimiento de los alcances contenidos en el anexo técnico de los TCC y la ejecución del mismo desde la perspectiva técnica, financiera, administrativa y jurídica, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente. Con base en lo anterior, al interventor le corresponde aprobar o reprobar (según el caso), esto es, calificar como suficiente o no y adecuada o inadecuada, la ejecución de los avances en los trabajos, servicios y actividades, según la etapa en la que se encuentre la misma. c) SUPERVISOR. De acuerdo con la definición del numeral 4, su rol principal es: i. VERIFICAR: En los casos en que aplique, la verificación a cargo del Supervisor consiste en comprobar o examinar que el interventor llevó a cabo todo el seguimiento técnico, jurídico, financiero y administrativo del contrato y que el mismo está documentado de acuerdo con las exigencias del FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista. ii. GESTIONAR: Adelantar los trámites necesarios al interior del FFIE, para el normal desarrollo del objeto contratado.”*

El Manual de Supervisión e Interventoría en su actividad E1: Suscribir el Acta de Cierre de Fase del Acta de Servicio de Obra: (Contratos Marco de Interventoría (CMI)- Aplica para proyectos que contemplen Fase I, II, III o más). Roles y responsabilidades: *“Interventor: Elaborar, suscribir y enviar al Supervisor el acta de cierre de la fase del proyecto, que le aplica. En la terminación se deben relacionar las actividades que se hayan ejecutado al100% y recibidas a satisfacción por parte del interventor. Supervisor: Recibir por parte de la Interventoría el acta de cierre de la fase del proyecto y emitir el correspondiente aval de aprobación de la misma.”*

El Manual de Supervisión e Interventoría en su actividad E2: Suscribir el Acta de Cierre de fase del acta de Servicio de Interventoría. (Contratos Marco de Interventoría (CMI) de interventoría - Aplica para proyectos que contemplen Fase I, II, III o más, las actas deben ser independientes por cada una de las fases). Roles

y Responsabilidades: *“Interventor: Elaborar, suscribir y enviar al Supervisor el acta de cierre de cada una de las fases del acta de Servicio. En la terminación se deben relacionar las actividades que se hayan ejecutado al 100% y recibidas a satisfacción por parte del supervisor. Supervisor: Recibir y suscribir con la Interventoría el acta de cierre de cada una de las fases del acta de Servicio y emitir el correspondiente aval de aprobación de la misma.”*

El FFIE, es una cuenta especial del MEN, sin personería jurídica, creada con fundamento en el documento Conpes 3831 de 2015, a través del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, con el propósito de viabilizar y financiar proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados con esos proyectos.

Su objetivo es la construcción, ampliación y mejoramiento y asegurar la dotación de aulas escolares necesarias para la implementación de la jornada única en zonas urbanas y rurales.

En el Departamento de La Guajira, en materia de proyectos de infraestructura educativa, se están desarrollando a través del contrato marco de obra No. 1380-35-2016 suscrito entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA – PA Patrimonio Autónomo del FFIE y el Consorcio Desarrollo Escolar, cuyo objeto fue la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollarían los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE; este, a su vez, sería ejecutado mediante la suscripción de acuerdos de obra.

La ejecución de los acuerdos de obra se realizaría en tres fases, así:

1. Fase 1: Pre-construcción que corresponde a los Estudios y Diseños
2. Fase 2: Construcción: Comprende el inicio, ejecución y recibo de obra
3. Fase 3: Post construcción: Comprende las actividades derivadas del cierre y liquidación del contrato.

Para la supervisión de estos proyectos se suscribió el Contrato Marco de Interventoría No. 1380-50-2016 entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA- PA y el Consorcio Interdesarrollo, para realizar y ejecutar la interventoría de obra a los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el contrato, en la propuesta presentada por el contratista, en los TCC y sus adendas, y en los anexos del contrato; su ejecución sería a través de actas de servicio.

Los acuerdos de obra suscritos dentro del Contrato Marco 1380-35-2016 corresponden a los Acuerdos de Obra Nos. 403609, No. 403060, No.403061, No 403062 y No.403059, suscritos el 11 de enero de 2018, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA- PA y el Consorcio Desarrollo Escolar, para ser ejecutados en la Institución Educativa Familia de Nazaret, de Riohacha, IE El Carmelo del Municipio de San Juan del Cesar, IE Ernesto Parodi del municipio de Fonseca, Centro Etno Educativo Ware Waren del municipio de Albania y la IE Normal Superior de San Juan del Cesar, respectivamente. A continuación, se relacionan los proyectos mencionados:

Cuadro No. 79
Proyectos de Infraestructura Educativa Departamento de La Guajira
Cifras en pesos

No. del Acuerdo	Proyectos	Valor
I. No.403069	IE FAMILIA DE NAZARET del Municipio de Riohacha	9.025.766.845
II. No.403060	IE EL CARMELO del municipio de San Juan del Cesar	2.047.890.529
III. No.403061	I.E ERNESTO PARODI MEDINA del municipio de Fonseca	4.650.739.247
IV. No.403062	CENTRO ETNOEDUCATIVO WARE WAREN municipio de Albania	2.553.717.313
V. No.403059	IE NORMAL SUPERIOR	1.331.820.347
Valor total		\$19.609.934.281

Fuente: Acuerdos de Obra: No.403059, 403060, 403061, 403062, 403069 de 2018
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

De acuerdo con la información suministrada por la entidad, el equipo auditor evidenció que existen retrasos significativos en todos los acuerdos de obra, ya que, a diciembre 31 de 2019, no se había dado inicio a la Fase 2 (Inicio, ejecución y recibo de obra) a excepción del acuerdo No.403069; lo anterior teniendo en cuenta que según los informes de supervisión e interventoría, y actas de recibo a satisfacción (formato F-12), la Fase 1 se encuentra terminada desde el 2018.

A continuación, se relacionan los plazos y las fechas programadas para cada una de las fases de los acuerdos mencionados:

Cuadro No. 80
Ejecución por Fases, en Meses, de los Acuerdos de Obra

No. Del Acuerdo	Institución Educativa/ Municipio	Plazo en meses		
		Fase 1 Pre-construcción	Fase 2 Construcción	Fase 3 Post Construcción
403061	IE El Carmelo del Municipio de San Juan del Cesar.	3.5	8	1.5
403060	IE Ernesto Parodi Medina del municipio de Fonseca.	3.5	10	1.5
403062	Centro Etno Educativo WareWaren del municipio de Albania.	3.5 *	8	1.5
403069	IE Familia de Nazaret en Riohacha	3.5	12	1.5
403059	IE Normal Superior en San Juan del Cesar	2.5	7	1.5

Fuente: Informes de Supervisión e interventoría de febrero, marzo, abril y mayo de 2018.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 81
Fechas de Terminación Programadas por Fases

Acuerdo	Institución	Fecha Programada Fase 1	Fecha Programada Fase 2 y 3*
403059	IE Normal Superior de San Juan del Cesar	3 de abril de 2018	Noviembre 3 a diciembre a 18 de 2018*
403060	IE El Carmelo En San Juan del Cesar	4 de mayo de 2018	Agosto 2018 a mayo 2019
403061	IE Ernesto Parodi Medina de Fonseca	4 de mayo de 2018	Agosto 2018 a junio 2019
403062	Centro Etno-Educativo de WareWaren Albania	4 de mayo 2018 ampliada hasta el 4 de junio de 2018	Septiembre 2018 a junio 2019.
403069	IE Familia de Nazaret	29 de noviembre de 2018*	Noviembre 29 de 2018 a diciembre 15 de 2019*

Nota: *Según Cronograma de actividades Fase 2 y 3 no se tiene certeza ya que no se aportaron informes mensuales de la Fase 1

Fuente: Cronograma de Actividades por fases según Acta de Servicio y Acta de Obra

Elaboró: Equipo Auditor

Las situaciones descritas anteriormente, se presentan por deficiencias en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico adelantado por la supervisión que ejerce el FFIE, al cumplimiento de los objetos contractuales de los proyectos de infraestructura educativa, creando incertidumbre en el estado y avance en que se encuentran las obras de infraestructura educativa y al cumplimiento de las cláusulas contractuales. **Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“Conforme a lo informado por parte de la Coordinación de la región Caribe y para dar respuesta a esta observación se debe tener en cuenta que la ejecución de los proyectos N° 403059 IE Normal Superior, 403060 El Carmelo, 403061 IE Ernesto Parodi y 403062 Centro Etnoeducativo de WareWaren, no ha dado inicio a la ejecución de la Fase 2 (ejecución de obra), toda vez que a la fecha la Gobernación de La Guajira manifiesta no contar con los recursos de cofinanciación correspondiente a las obras complementarias y al 32% del valor total del proyecto, debido según lo manifestado por la ETC, al estado de emergencia sanitaria que presenta el Departamento y el País, cuya prioridad es atender esta necesidad. El Ministerio de Educación Nacional a través de la UG-FFIE, cuenta con la contrapartida de cofinanciación para el desarrollo del proyecto correspondiente al 68% del valor total de las obras, siendo esto un condicionante previsto desde la priorización de los proyectos y la suscripción de los Acuerdos de Obra y Actas de Servicio de interventoría, pero como se mencionó anteriormente, es necesario que la ETC aporte los recursos que le corresponden para financiar el ciento por ciento (100%) del proyecto.

De igual forma, informamos que los aportes de la ETC correspondientes a la contrapartida fueron contemplados, mediante recursos del Sistema General de Regalías, lo cual implica presentar el proyecto a OCAD y dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 1530 de 2015 y los requisitos exigidos en el acuerdo 45 de 2017 y acuerdo 52 de 2018 del SGR. Así las cosas, la UG PA FFIE adelantó la formulación del proyecto en apoyo a la ETC para que se pueda presentar a OCAD, dando cumplimiento a la normativa del SGR, y se le remitió a la ETC para su revisión y/o ajustes, en aras de dar inicio a la fase de ejecución de obras en el menor tiempo posible una vez el proyecto sea aprobado en OCAD. A continuación, se presenta trazabilidad de las gestiones realizadas para

propender a dar inicio a la ejecución de la fase de obra, conforme a los documentos adjuntos en la carpeta denominada “Observación No 7”, el anexo denominado “Gestiones proyectos SGR”

- *Seguimiento mediante Comité de Gestión territorial del 22 de julio de 2019 Seguimiento mediante Comité de Gestión territorial del 14 de agosto de 2019 Seguimiento mediante Comité de Gestión territorial del 5 de febrero de 2020 Seguimiento mediante Comité de Gestión territorial del 10 de marzo de 2020*
- *Apoyo a la ETC en la consecución de recursos: Comunicación FIE2020EE00267 del 13 de marzo de 2020, dirigido a la Fundación Pies Descalzos.*
- *Notificación a la ETC mediante para que se realice la gestión pertinente a disposición de los recursos de cofinanciación de la Fase 2, mediante comunicación FIE2020EE003560 del 23 de abril de 2020 y FIE2020EE003907 del 30 de abril de 2020.*
- *De igual forma se vienen adelantando acercamientos y mesas de trabajo con la ETC y la Fundación Pies Descalzos, en aras de la obtención de recursos (...)*

“Precisamos que la información referente a los informes de viabilidad para dar inicio a la Fase 2 no fueron solicitados previamente por el Grupo Auditor, como se evidencia en el anexo denominado “Relación de requerimientos y respuestas”; no obstante, en la carpeta denominada “Observaciones 7” se adjunta el informe de viabilidad de los proyectos N° 403059 IE Normal Superior, 403060 El Carmelo, 403061 IE Ernesto Parodi y 403062 Centro Etnoeducativo de WareWaren en los que se indica que se requiere el aporte de recursos de cofinanciación por parte de la ETC para el inicio de Fase 2. Asimismo, se adjunta el informe del proyecto N° 403069 IE Familia de Nazaret, que se encuentra en ejecución de Fase 2, Frente al otro punto a tratar y que hace relación a (...) “que no se allegaron a esta actuación documentos que evidencien y den fe del cierre de la Fase 1 de los Acuerdos de Obra, como es el Acta de Cierre, que debe ser registrada en el Formato FE-13 (Manual de Supervisión e interventoría FFIE versión 1 2016) y el informe de viabilidad para dar inicio a la Fase 2, el cual sería suscrito por el interventor, el supervisor y el PA FFIE” (?), la Entidad informa que estos fueron remitidos (...); no obstante, se adjuntan las Actas de Cierre de obra e interventoría de Fase 1 de los proyectos N° 403059 IE Normal Superior, 403060 El Carmelo, 403061 IE Ernesto Parodi, 403062 Centro Etnoeducativo de WareWaren y 403069 IE Familia de Nazaret. En estos términos, se dejan expuestos los argumentos que evidencian que la UG FFIE ha cumplido conforme a los considerandos contenidos dentro de los Acuerdos de Obra, Actas de Servicio, y demás documentos contractuales, realizando el seguimiento y gestión propia del desarrollo de los proyectos, como la que han demandado aquellos que requieren recursos de cofinanciación para el inicio de la Fase 2. Lo que evidencia que la supervisión ha actuado dentro del marco de lo establecido contractualmente.”

Comentario de la CGR

Para el equipo auditor no se considera de recibo lo argumentado por la entidad, cuando manifiesta que *“los atrasos se deben a que la Gobernación no cuenta con los recursos de cofinanciación correspondientes a las obras complementarias y al 32% del valor total del proyecto, debido según lo manifestado por la ETC, al estado de emergencia sanitaria que presenta el Departamento y el País, cuya prioridad es atender esta necesidad”*, toda vez que estas obras, al inicio de la Fase 1, contaban con los recursos para iniciar las Fases 1 y 2, y la emergencia económica es de esta vigencia y no de las vigencias anteriores.

Teniendo en cuenta que la entidad aportó las actas de terminación y de cierre de la Fase 1, se observó que no ha podido cumplir con la finalidad de las obras, ya que estas debieron terminarse en el 2018 pero, a la fecha, aún se encuentran inconclusas, muy a pesar de que las actas de cierre tienen fecha 01-03-2019, tal como se muestra a continuación:

Cuadro No. 82
Fechas actas de cierre

Acuerdo	IE	Municipio	Fecha Acta de Cierre
403069	Familia de Nazareth	Riohacha	1-03-2019
403059	Normal Superior	San Juan del Cesar	1-03-2019
403060	El carmelo	San Juan del Cesar	1-03-2019
403061	Ernesto Parodi	Fonseca	1-03-2019

Fuente: Actas de Cierre

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

A pesar de que la entidad argumentó que se entregaron todas las actas de cierre, con esta respuesta, no se evidenció la correspondiente al Acuerdo IE 403062 del Centro Etno Educativo de WareWaren.

Hallazgo N° 36 Productos concernientes a la Fase 1 del Acuerdo de Obra (IP)

Cláusula Séptima del Contrato Marco de Obra, Numerales 1, 3, 33. *“SÉPTIMA. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA; EI CONTRATISTA se compromete a cumplir todas las obligaciones que estén establecidas o se deriven (i) del clausulado del presente Contrato, (ii) de los estudios y documentos de cada Proyecto, (iii) de los TCC, sus Adendas y Anexos, (iv) su Propuesta y (y) aquellas que por su esencia y naturaleza se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente Contrato. Así mismo se consideran obligaciones generales del CONTRATISTA, las siguientes: 1. Acatar la Constitución, la Ley, los principios de la función administrativa y los principios de la gestión fiscal consagrados en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política, el Manual Operativo del PA FFIE vigente, la norma sismo resistente colombiana NSR-IC así como, las demás normas técnicas vigentes y aplicables para la ejecución del objeto del Contrato. 3. Realizar y ejecutar los estudios, diseños y obras objeto del Contrato, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas y formuladas en los TCC y en cada Acuerdo de Obra asignados por EL CONTRATANTE. 33. Cumplir con todo lo establecido en los TCC, sus Adendas, sus Anexos, y en su Propuesta, documentos que hacen parte integral del presente Contrato.”*

La Ley 1474 de 2011, en su artículo 83, Supervisión e Interventoría Contractual: *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”*

La Cláusula Primera del Contrato Marco de Interventoría No. 1380-50-2016, suscrito entre Consorcio FFIE Alianza BBVA- PA- y el Consorcio Interdesarrollo establece: *“Objeto: El presente contrato marco tiene por objeto realizar y ejecutar la interventoría de obra a los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el contratista, en TCC y sus adendas, y en los anexos del presente contrato. Parágrafo Cláusula Segunda: Para el cabal desarrollo y ejecución del presente contrato, el CONTRATANTE designará un SUPERVISOR que se encargará del control y seguimiento de las actividades del interventor el cual deberá aprobar los productos que resulten de las dichas actividades.”*

Artículo 3° de la Ley 610 de 2000. *“Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.”*

Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020, determina: *“DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”*

Efectuada la revisión de la información suministrada por el FFIE, referente a los Acuerdos de Obra, se detectó que algunos productos (Estudios y Diseños), concernientes a la Fase 1, en las Instituciones educativas que más adelante se relacionan, cuyos pagos aparecen ya consumados, no fueron aportados por el FFIE, pese a las reiteradas solicitudes realizadas por el equipo auditor durante el desarrollo del Control Excepcional, lo que estaría indicando que estos no fueron realizados; así:

I.E. Carmelo (403060) e I.E. Ernesto Parodi Medina (403061): Los estudios y diseños entregados para ambos como respuesta a las solicitudes efectuadas por la

auditoría, fueron los mismos entregados para la I.E. Centro Etnoeducativo Ware Waren.

Por lo tanto, constituirían daño fiscal los valores totales pagados por este concepto en cada una de las IE; teniendo en cuenta que con respecto a estas actividades se descontaron los costos indirectos proyectados, la diferencia de los valores totales pagados menos los costos indirectos, arroja el valor de los costos directos. Es decir:

I.E. El Carmelo	\$40.912.171,00 - \$ 9.441.280,78 =	\$31.470.910,22
I.E. Ernesto Parodi Medina		\$87.844.708,00

Lo anterior por falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo, generando un control inadecuado de las actividades a cargo del contratista, con lo cual se podría haber producido un presunto daño patrimonial al Estado equivalente a la sumatoria de los valores anteriormente relacionados.

Por esta situación se considera procedente dar inicio a una **Indagación preliminar**, con fundamento en el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, modificado y adicionado por el artículo 135 del Decreto 403 de 2020.

Respuesta del Auditado

Con respecto al faltante de los estudios y diseños de dos (02) IE, el FFIE manifiesta: *“De conformidad con la información remitida por la Coordinación Caribe y para dar respuesta a la observación, se debe precisar que los estudios y diseños de los proyectos N° 403059 IE Normal Superior, 403060 El Carmelo, 403061 IE Ernesto Parodi, y 403062 Centro Etnoeducativo de Ware Waren y 403069 IE Familia de Nazaret fueron entregados al órgano de control mediante comunicación FIE2020EE03478 del 21 de abril de 2020 y en la respuesta dada el 10 de marzo mediante comunicado No FI2020EE002066 como se evidencia en el anexo denominado “Relación de requerimientos y respuestas”, no obstante, en la carpeta denominada “Observación 11” se adjuntan nuevamente.”*

Así mismo, es importante señalar que los pagos realizados al contratista se efectúan conforme a lo establecido contractualmente, esto en aplicación del principio general de la contratación, la libertad y la autonomía privada, consagrada en el artículo 1602 del Código Civil, la cual estipula que “Todo contrato legalmente celebrado es una Ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

En el marco de lo expuesto y de acuerdo con lo señalado en los documentos contractuales, los pagos a los contratistas se llevarán a cabo de la siguiente manera:

“(…)1. Se realizará un primer pago, por la suma equivalente al 90% del valor de la Fase 1 de cada Acta de Servicio, contra (…).”

Posteriormente, en una mesa de trabajo realizada con el FFIE el 15/07/2020, atendiendo a solicitud formulada por la Entidad a la Contraloría Delegada Sector Educación, recreación RD, en la cual se

trataron, además, otros temas, nuevamente se insistió por los auditados, que la información se había enviado, pero que al parecer los auditores, muy probablemente por problemas de tipo técnico no habían podido acceder a la misma, por lo cual se estableció el compromiso de recibir nuevamente los documentos por la CGR y proceder a su análisis por parte del equipo auditor, en caso que se considerara pertinente. Dicho envío se efectuó por el FFIE, a través de correo electrónico, el día 17/07/2020. “

Comentario de la CGR

Al analizar lo que manifestó la Entidad en su respuesta inicial, a consideración del equipo auditor, el FFIE no logró desvirtuar el faltante de los dos (02) diseños y estudios mencionados, toda vez que, en respuesta a los requerimientos realizados durante la auditoría, pese a lo afirmado por el FFIE, los estudios y diseños entregados para las I.E. El Carmelo (403060) e I.E. Ernesto Parodi Medina (403061), fueron los mismos entregados para la I.E. Centro Etnoeducativo Ware Ware”.

En cuanto a la documentación aportada con el alcance a la respuesta, efectuado con fecha 17/07/2020, al equipo de trabajo le fue imposible revisar los archivos que, según la Entidad, contienen los estudios, diseños y planos, en esta etapa del ejercicio de control fiscal, ya que, según criterio del auditor, estos deben ser verificados por sección y con base en los acuerdos de obra, en los cuales hay que confrontar con los numerales del Alcance del Proyecto, y la información fue allegada, debido al volumen y complejidad de la misma, en varias carpetas que se despliegan en una serie de subcarpetas y estas, a su vez, en otras, y otras más, lo cual requiere de mayor cantidad de tiempo, a fin de tener absoluta certeza acerca de la ocurrencia del hecho cuestionado por la CGR. Por lo anterior, se solicita el inicio de una indagación preliminar.

Hallazgo N° 37 Cumplimiento de las fases contractuales (D)

La Ley 1474 de 2011, en su artículo 83, Supervisión e Interventoría Contractual: *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”*

Contrato Marco de Obra No.1380-35-2016, suscrito entre Consorcio FFIE Alianza BBVA- PA- y el Consorcio Desarrollo Escolar. *“Cláusula Primera: Objeto: El presente contrato marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos así como a ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa*

requeridos por el PA FFIE en desarrollo del PNIE.... *Cláusula Segunda: El presente contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo...*"

"La Cláusula Primera del Contrato Marco de Interventoría No. 1380-50-2016 suscrito entre Consorcio FFIE Alianza BBVA- PA- y el Consorcio Interdesarrollo establece: Objeto: El presente contrato marco tiene por objeto realizar y ejecutar la interventoría de obra a los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el contratista, en TCC y sus adendas, y en los anexos del presente contrato. Parágrafo Cláusula Segunda: Para el cabal desarrollo y ejecución del presente contrato, el CONTRATANTE designará un SUPERVISOR que se encargará del control y seguimiento de las actividades del interventor el cual deberá aprobar los productos que resulten de las dichas actividades. Cláusula Séptima: Obligaciones generales del Contratista: Inciso 4: Rendir y elaborar los informes, conceptos o estudios que se soliciten, siempre y cuando guarden relación con el objeto del contrato. Parágrafo segundo Cláusula Séptima: Sin perjuicio de lo anterior, el contratista adquiere plena responsabilidad por la interventoría a realizar en los proyectos que le sean asignados, cuyo recibo a satisfacción debe ser avalado y aprobado por el supervisor."

El manual de Supervisión e Interventoría, Versión 1: *"Indica en la actividad D20 Elaborar Informe semanal de interventoría: Rol Interventor: El interventor debe elaborar a partir de la primera semana de iniciación de cada acta de servicio el formato informe semanal de interventoría el cual debe incluir los hitos aprobados en la programación del proyecto presentada por el contratista y remitirlo en formato protegido debidamente suscrito por el director de interventoría al supervisor.... Rol Supervisor: revisar, verificar, aprobar o reprobar los informes entregados por la interventoría de las actas de servicio asignadas. El supervisor debe evidenciar la aceptación con su firma o la devolución en caso de no ser aprobado, dentro de los cinco 5 días hábiles de la radicación del mismo. El Parágrafo Primero de la Cláusula Cuarta de los Acuerdos de Obra, Fase 1, Pre-construcción, señala: La Fase 1 se deberá ejecutar de conformidad con lo señalado en el Contrato Marco y el Anexo Técnico, el presente acuerdo y en especial según lo dispuesto en el cronograma de ejecución de la fase 1...". Por su parte, el Parágrafo Primero de la Cláusula Quinta, Fase 2, Construcción, indica: "La Fase 2 se deberá ejecutar en el tiempo y los términos técnicos en el Contrato Marco y el Anexo Técnico, el presente acuerdo y en especial de conformidad lo dispuesto en el cronograma de ejecución de la fase 2..."*

Acuerdos de Obra. *"Cláusula Decimosegunda. Obligaciones del Contratante. En la ejecución del presente acuerdo, el contratante cumplirá las obligaciones establecidas en el contrato Marco y en especial las siguientes: 1. Obrar de buena fe en el desarrollo del acuerdo. 2. Pagar al Contratista el valor establecido en el presente Acuerdo, en la forma y términos establecidos. 3. Permitir al Contratista el desarrollo y ejecución del Acuerdo, evitando obstrucciones innecesarias. 4. Cumplir con las demás obligaciones que se deriven del Contrato Marco, del presente Acuerdo y sus Anexos."*

Acuerdos de Obra. *"Cláusula Decimotercera. Obligaciones del Contratista. En la ejecución del presente acuerdo, el contratista cumplirá las obligaciones establecidas en el contrato Marco y en especial las siguientes: 1. Obrar de buena fe en el desarrollo del acuerdo. 2. Cumplir en forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-Construcción en la Institución –educativa, de conformidad con los términos y condiciones previstas en el presente Acuerdo. (...)"*

Acuerdos de Obra. *“Cláusula Vigésima (Décimo Novena para los Acuerdos 403062 y 403069). Causales de Terminación del Acuerdo de Obra. Este Acuerdo podrá darse por finalizado por el CONTRATANTE, por cualquiera de las siguientes causales: 1. Terminación anticipada por incumplimiento. El CONTRATANTE podrá terminar anticipadamente el Acuerdo de Obra, en los siguientes eventos: a) En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA, que afecte de manera grave la ejecución del Acuerdo de Obra y evidencie que puede conducir a su paralización. En tal evento no será necesaria declaración judicial o administrativa, bastando que la INTERVENTORÍA constatare los hechos que dan origen a los mismos. b) En los casos previstos de nivel insatisfactorio o deficiente de desempeño señalados en los Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS) contenidos en el Anexo Técnico de los TCC, el cual hace parte de este Acuerdo. Una vez el CONTRATANTE declare la Terminación Unilateral del Acuerdo, previa aplicación del procedimiento descrito en el Parágrafo Primero de la presente Cláusula, operarán los siguientes efectos: -No habrá lugar a indemnización alguna a favor del CONTRATISTA. -Quedarán sin efecto las prestaciones no causadas a favor del CONTRATISTA. -Se harán efectivas la Cláusula Penal y la Garantías a que haya lugar. -Se suspenderán los pagos que se hubieren librado o fueren a librarse o entregarse a favor del CONTRATISTA, hasta tanto se liquide el Acuerdo. 2. Terminación Anticipada por imposibilidad de ejecución; Cuando se presenten situaciones ajenas al CONTRATISTA que hagan imposible el cumplimiento del objeto del presente Acuerdo de Obra. Las Partes convienen que existe imposibilidad de ejecución cuando el Acuerdo de Obra no puede ejecutarse en las condiciones técnicas o económicas previstas, o cuando deba suspenderse por más de seis (6) meses. En estos eventos: a) No habrá lugar a indemnización a cargo del CONTRATANTE y a favor del CONTRATISTA. b) Quedarán sin efecto las prestaciones no causadas a favor del CONTRATISTA. c) Se suspenderán los pagos que se hubieren librado o fueren a librarse o entregarse a favor del CONTRATISTA, hasta tanto se liquide el Acuerdo. Declarada la terminación anticipada del Acuerdo por imposibilidad de ejecución, se ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre. En la liquidación se realizará un cruce de cuentas y se consignarán las prestaciones pendientes a cargo de las partes, de tal suerte que las partes puedan declararse en paz y a salvo, sin perjuicio de las salvedades a que hay lugar.”*

Revisados los informes de interventoría presentados por la entidad auditada, en relación con los cinco (5) acuerdos de obras relacionados en la muestra seleccionada, se observó que en todos se incumplió con el término fijado para la Fase 1, Preconstrucción.

Adicionalmente, solo uno (1) se encuentra en la Fase 2, Construcción, iniciándose ésta casi un año después de haberse concluido la Fase 1 (Acuerdo de Obra N°403069 Familia de Nazareth-Riohacha, en la cual, a diciembre de 2019, se reportaba un avance del 13% en la Fase 2), mientras que en los otros cuatro (4) Acuerdos de Obra, la Fase 2 ni siquiera ha iniciado, pese a que en todos estos la Fase 1, Pre-construcción (elaboración de diseños y estudios técnicos de topografía de los predios postulados por la ETC, para ejecutar las obras contratadas) fue finalizada en el año 2018. Lo anterior, tal como se relaciona en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 83
Fechas Programadas y de Terminación Fases 1 y 2

Acuerdos de obra	Institución Educativa	Fecha de suscripción	Fecha Acta de Inicio	Plazo total	Plazo Fase 1	Fecha Terminación Programada Fase 1	Fecha de Recibo Fase 1 por la interventoría y la supervisión	Inicio Fase 2 Ejecución
403059	Normal Superior sede principal-San Juan del Cesar	11/01/2018	19/01/2018	11 meses	2,5 meses	3/04/2018	26/04/2018	No ha iniciado
403060	El Carmelo-San Juan del Cesar	11/01/2018	19/01/2018	13 meses	3,5 meses	4/05/2018	15/08/2018	No ha iniciado
403061	Ernesto Parodi Medina-Fonseca	11/01/2018	19/01/2018	15 meses	3,5 meses	4/05/2018	15/08/2018	No ha iniciado
403062	Centro Etnoeducativo Ware Ware-Albania	11/01/2018	19/01/2018	13 meses	3,5 meses	4/05/2018	4/07/2018	No ha iniciado
403069	Familia de Nazareth-Riohacha	14/08/2018	23/08/2018	12 meses	3,5 meses	29/11/2018	Diciembre 2018	7/11/2019

Fuente: Expedientes contractuales e informes de interventoría, remitidos por el FFIE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cabe señalar que en la información remitida por el FFIE y revisada por el equipo auditor, no se observan actas de suspensión de las obras contratadas, ni ningún otro acto administrativo donde se expliquen las razones que dieron lugar a que la fase 2 de estos proyectos no haya iniciado; tampoco se encuentra justificación por parte del Consorcio Interdesarrollo, encargado de suscribir junto con el contratista las actas de servicio/acuerdos de obra en los cinco (5) proyectos, en su calidad de interventoría contratada, ni en los informes de interventoría y supervisión que dan cuenta del seguimiento realizado a la firma contratista Consorcio Desarrollo Escolar, presentados al FFIE.

Así mismo, no se evidencia pronunciamiento alguno del FFIE al respecto, pese a que durante el desarrollo del proceso auditor se requirió se informara acerca del estado actual de las obras, observándose que la entidad contratante se encuentra en mora de tomar decisiones, tales como terminar anticipadamente y liquidar el Acuerdo por las circunstancias previstas en la misma contratación.

Lo anterior evidencia incumplimiento de ambas partes en relación con los objetos contractuales y los términos y condiciones pactados, inadecuados mecanismos de seguimiento y monitoreo y falta de gestión y omisión de los diferentes actores intervinientes en el proceso contractual, contraviniendo las normas concordantes con el tema, en desmedro del beneficio que se pretendió brindar con estos proyectos a la comunidad estudiantil, que es el fin ulterior de esta inversión.
Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.

Respuesta del Auditado

“Para dar respuesta a esta observación, reiteramos lo expresado en el numeral anterior, Observación N° 7, los proyectos N° 403059 IE Normal Superior, 403060 El Carmelo, 403061 IE Ernesto Parodi y 403062 Centro Etnoeducativo de Ware Waren, no han iniciado su Fase 2 ya que no cuenta con los recursos de cofinanciación por parte de la ETC para la ejecución de dicha fase. Enfatizamos que la UG PA FFIE ha adelantado diferentes gestiones con la ETC y organismos externos para la disposición de los recursos de cofinanciación pendientes por parte de la Entidad territorial, tal como se describió en la respuesta anterior. De igual forma, esta condición se encuentra explícita en los Acuerdos de Obra y Actas de Servicio, tal como se expone en la respuesta a la Observación N° 1 de la presente comunicación. Tal como se menciona en la Observación 8 del Grupo Auditor, efectivamente en la Fase 1 adelantada por los contratistas de obra, Consorcio Desarrollo Escolar, se presentaron retrasos, los cuales fueron identificados por la interventoría, el Consorcio Interdesarrollo, situación que motivó la aplicación de Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS), tal como lo establece el Anexo Técnico 004 de 2016. (...) Con base en los argumentos expuestos, solicitamos al Órgano de Control desestimar la observación”.

Comentario de la CGR

Considerando lo argumentado por la entidad auditada en el sentido de que no ha iniciado la Fase 2 Construcción o ejecución de las obras porque *no han iniciado su Fase 2 ya que no cuenta con los recursos de cofinanciación por parte de la ETC para la ejecución de dicha fase*, cabe resaltar que en el Convenio Interadministrativo de Cofinanciación suscrito el 25/11/2015, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA, actuando como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa PAFFIE y la Gobernación de La Guajira, quedó establecido en el “Documento de Formalización de las condiciones de transferencia de recursos al PA FFIE” Numeral 4, de las obligaciones de la ETC: *“El valor a aportar de la ETC bajo el Convenio Marco es por \$1.720.000.000”* y la totalidad de estos recursos fue transferida el 16 de diciembre de 2015, según certificación expedida por el FFIE.

En cuanto a la IE Familia de Nazareth (Acuerdo de Obra 403069), a la cual la Entidad no hizo alusión en su respuesta, se encuentra en Fase 2 y aún no ha concluido, pese a que el giro total de los \$1.000.000.000 acordados como aporte de la ETC, fue realizado desde el 5 de junio de 2018.

Por lo anterior y, de acuerdo con los documentos alegados por la Entidad con su respuesta, realizada la trazabilidad de las actividades concernientes a la Fase 1, se ratifica lo observado con respecto al retraso injustificado de las obras, teniendo en cuenta que, no obstante que en los informes de interventoría y supervisión se establece el recibo de la Fase 1 por la interventoría y la supervisión, en diferentes fechas entre abril y diciembre de 2018, revisadas las actas de cierre de cuatro (4) de los acuerdos de obra, tienen fecha 1° de marzo de 2019 (no se tiene certeza de la IE WareWaren -Acuerdo 403062- ya que esta no fue aportada por la Entidad), sin

que se justifiquen de manera razonable, las circunstancias que dieron lugar a que la Fase 2 de cuatro de estos proyectos aún no haya iniciado y el otro no se encuentre terminado, por lo cual, lo que se observa es que ha existido falta de gestión de los sujetos involucrados en la relación contractual, para culminar las obras en beneficio de los estudiantes, que fue el propósito que justificó esta necesidad, de acuerdo con los estudios realizados por el MEN, que dieron lugar a la misma.

Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas

Hallazgo N° 38 Obligaciones de la Entidad Territorial (D)

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

En virtud de lo establecido en la cláusula segunda del Convenio Interadministrativo Específico N° 00965 de 2016, suscrito entre el MEN y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se establecen los compromisos específicos generales del acuerdo de voluntades.

El artículo 1602 del Código Civil indica lo siguiente: *“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

La Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, dispone los deberes y las prohibiciones de los servidores públicos, señalando:

“Artículo 50. Faltas graves y leves: “Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código. Los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueron cometidos a título diferente de dolo o culpa gravísima. (...)”

Del cotejo documental relacionado con el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la entidad territorial con el Ministerio de Educación en virtud del proyecto de infraestructura educativa en el Departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina Islas, se estableció el incumplimiento de las siguientes responsabilidades:

Cuadro No. 84

Cuadro comparativo de responsabilidades y observaciones

Responsabilidad / obligaciones de las ETC	Observaciones CGR
<p>18. Definir y presentar el plan de contingencia en el evento de presentarse demoliciones, que garantice la continuidad de la prestación del servicio educativo por todo el tiempo de la obra. <i>La ETC deberá sufragar estos costos los cuales deberán ser aportados previo a la expedición de la licencia de construcción. El Plan de Contingencia estará a cargo de la ETC, y deberá hacerse en coordinación con el Contratista de Obra. La ETC podrá proponer diferentes alternativas tales como: arrendamiento (en caso de que el plan contenga el pago de arrendamientos estos deberán ser sufragados directamente por la ETC; ubicación en el mismo predio con la infraestructura existente; aulas temporales en el mismo predio; y aulas temporales en otro predio).</i> <i>La ejecución del Plan de Contingencia en caso de que la ETC lo solicite, deberá ser obligación del Contratista ejecutarlo, el valor de este será determinado con la misma metodología establecida en los Términos de Condiciones Contractuales. El Plan de Contingencia deberá implementarse durante el plazo de la Fase 2 y deberá incluirse en el plazo de esta fase.</i></p>	<p>De la visita realizada in situ por el equipo auditor el 20 de marzo de 2020, se estableció que, en el Instituto Técnico Industrial, no se han efectuado demoliciones de los bloques que serán intervenidos.</p> <p>En ese sentido revisada la documentación correspondiente, especialmente las actas de seguimiento de la fase 1 diseños y estudios técnicos, del 19 de julio de 2018 y 14 de marzo de 2019, se observa que la entidad territorial presento retrasos en la entrega del plan de contingencia, relacionado con el traslado de los estudiantes del Instituto Técnico Industrial, teniendo en cuenta que inicialmente se previó el traslado a la Institución Educativa del Bolivariano, pese a que ésta se encontraba en etapa de reconstrucción, y debido a la demora en la ejecución de la obra, la misma fue entregada meses más tarde, por lo tanto la falta de previsión por parte de la entidad territorial, generó retrasos en el cumplimiento de los plazos previstos en el plan de contingencia, lo cual coincidió con la finalización de la fase I del Acuerdo de Obra 40200116 de diciembre de 2016.</p>
<p>20. Mantener actualizado el censo de infraestructura educativa regional, (CIER), antiguo sistema interactivo de consulta de infraestructura educativa, (SICIED), o su equivalente, con el fin de contar con información actualizada del estado de la infraestructura educativa en cada municipio, como soporte y ayuda en el proceso de priorización de las obras de infraestructura que debe adelantar la junta administradora del FFIE y de la obligación establecida para el FFIE en el parágrafo tercero del artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, de levantar la información y elaborar el diagnóstico de la infraestructura educativa a nivel nacional.</p>	<p>Examinada la información relacionada con la ejecución del proyecto de infraestructura educativa, no se evidenció información alusiva al censo de infraestructura educativa regional, (CIER), lo cual fue confirmado mediante entrevista realizada a la funcionaria de la Gobernación en calidad de enlace FFIE, manifestó que en este momento no se cuenta con el personal en la secretaría de infraestructura que adelante el recaudo de la información, por lo tanto no se cuenta con información actualizada de infraestructura educativa en el Departamento de San Andrés, como soporte y ayuda en el proceso de priorización de las obras de infraestructura del FFIE.</p>
<p>22. Realizar los estudios de vulnerabilidad y las demoliciones que requieran las obras de infraestructura (artículo 23 numeral 3 de la Resolución 12282 de 2019)</p>	<p>En virtud de lo establecido en el acta de visita del 20 de marzo del presente año, realizada por parte del equipo auditor, a las instalaciones del Instituto Técnico Industrial, no se observó demolición de los bloques que van a ser objeto de construcción de la infraestructura nueva.</p>

Fuente: Información suministrada por la entidad territorial

Lo anterior debido a la falta de una adecuada planeación, lo cual afectó el cumplimiento del cronograma de ejecución fase I, del proyecto priorizado de infraestructura educativa Instituto Técnico Industrial, y por consiguiente la prestación del servicio a la comunidad estudiantil beneficiaria de la inversión de los

recursos, en términos de calidad y oportunidad. **Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Esta observación, con incidencia disciplinaria, se le comunicó al ET Gobernación de San Andrés, mediante oficio con radicado sigedoc No. 2020EE0045696 del 6 de mayo de 2020 y dentro del término otorgado, la entidad observada respondió, a lo concreto, de la siguiente manera: *“En respuesta a la comunicación anotada en la referencia, es pertinente anunciarle que se tendrán en cuenta cada una de las observaciones emitidas por su Despacho; no obstante, **nos asaltan dudas en la observación, referida a que se debe designar un delegado de la entidad territorial que deberá ser servidor de planta del nivel directivo, puesto que en el Convenio Interadministrativo específico Número 00965 de 2016, en el acápite de Compromisos Específicos Númeral 4, no se evidencia lo enunciado en la observación arriba referida, en ese sentido se solicita se nos aclare e indique expresamente ¿cuál es el documento normativo que establece dicha observación? De otra parte, en cuanto a la observación 18., que hace referencia a **definir y presentar el plan de contingencia en el evento de presentarse demoliciones, que garantice la continuidad de la prestación del servicio educativo por todo el tiempo de la obra, se hace necesario aclarar que la continuidad del servicio educativo no se verá afectada por la demolición de los bloques que serán reconstruidos, toda vez que los estudiantes ya se encuentran ubicados en una sede provisional durante el tiempo de la obra.**”***

Comentario de la CGR

La Resolución 12282 del 21 de noviembre de 2019, *Por la cual se modifica la Resolución [10281](#) del 25 de mayo de 2016 del Ministerio de Educación Nacional establece lo siguiente:* “Artículo 23. Otras responsabilidades de las entidades territoriales. Cuando las entidades territoriales postulen predios, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la Resolución 10281 de 2016 o las disposiciones que la modifique, adicione o complemente, asumirán las siguientes responsabilidades que deben ser incluidas en los acuerdos de cofinanciación, en caso de que se prioricen sus respectivas obras de infraestructura educativa y sus actividades conexas establecidas en el artículo 3° de la presente resolución: (...) 4. Designar por escrito un delegado de la entidad, que deberá ser servidor de planta del nivel directivo de la Entidad Territorial Certificada (ETC), para que asista trimestralmente a los comités regionales de seguimiento que realice la Unidad de Gestión del FFIE, con el ánimo de evaluar el avance de los proyectos de manera gerencial y analizar el estado de la inversión de los recursos. (...)”

En ese sentido la observación se mantiene excepto en lo relacionado con el compromiso de la entidad territorial: *“Designar por escrito un delegado de la entidad, que deberá ser servidor de planta del nivel directivo de la Entidad Territorial Certificada (ETC)”*, teniendo en cuenta que el criterio de la observación estuvo fundamentado en la Resolución 12282 del 21 de noviembre de 2019, la cual fue expedida con posterioridad a la fecha de las actas de comités que fueron revisadas en la ejecución de la auditoría, las cuales fueron el soporte de la misma.

Mas aun cuando dentro de los compromisos generales y específicos adquiridos por la entidad territorial en virtud el Convenio específico 935 de 2016, relacionado con la asistencia a los comités Técnicos y demás reuniones cuando sean convocados por la Fiduciaria, el Fondo, el Ministerio de Educación Nacional, el FFIE o el Patrimonio Autónomo, no se establece el nivel del funcionario delegado de la entidad.

En ese sentido, las obligaciones que no cumplió la entidad territorial son las que se relacionan anteriormente, por lo tanto, el hallazgo se mantiene con la incidencia comunicada:

Hallazgo N° 39 Diseños eléctricos proyecto I.E. Técnico Industrial (D, F)

La Constitución Política, artículo 209, establece que la función administrativa se desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

La Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, dispone los deberes y prohibiciones de los servidores públicos, señalando: *“Artículo 50. Faltas graves y leves: “Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento e los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de intereses consagrados en la Constitución o en la ley” La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código. Los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidas a titulo diferente de dolo o culpa gravísima. (...)”*

La Ley 1955 de 2019, en su artículo 184, previó la constitución del FFIE, estableciendo en el Parágrafo 4 lo siguiente: *“PARÁGRAFO 4. El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción. La selección de sus contratistas estará precedida de procesos competitivos, regidos por los estándares y lineamientos que establezca Colombia Compra Eficiente, los cuales deberán incorporar condiciones tipo, así como elementos para evitar la concentración de proveedores y para promover la participación de contratistas locales. Los procesos de contratación deberán tener especial acompañamiento de los órganos de control”.*

La Ley 1474 de 2011, en su artículo 82, responsabilidad de los interventores *“Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: (...) ... Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. (...)”*

Así mismo, el artículo 83 del Estatuto anticorrupción de la supervisión e interventoría contractual establece lo siguiente: *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. (...) Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal. (...)”*

Del mismo modo, el artículo 84 del Estatuto anticorrupción respecto a facultades y deberes de los supervisores y los interventores, indica lo siguiente: *“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

Según lo dispuesto en el Acuerdo de Obra No. 402001 del 16 de diciembre de 2016, se estableció en la cláusula décima segunda obligaciones del contratista las siguientes: *“1. Obrar de buena fe en desarrollo del acta. 2. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de Preconstrucción, Construcción y Post Construcción de la Institución educativa en los términos y condiciones previstas en el presente acuerdo. 3. Ejecutar bajo su propia responsabilidad, los servicios contratados, en la forma indicada en el Contrato Marco, Anexo Técnico y en este acuerdo, atendiendo las instrucciones técnicas impartidas por el Interventor o el Contratante, con total independencia técnica, laboral y administrativa.”*

En virtud de lo establecido en la cláusula decima segunda del Acta de servicio No. 402001 de Interventoría, del 16 de diciembre de 2016, referente a las obligaciones del contratista indica lo siguiente:

“1. Obrar de buena fe en desarrollo del acta. 2. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de interventoría sobre las fases de Preconstrucción, Construcción y Post Construcción de la Institución educativa en los términos y condiciones previstas en la presente acta. 3. Ejecutar bajo su propia responsabilidad, los servicios contratados, en la forma indicada en el Contrato Marco, Anexo Técnico y en este acuerdo, atendiendo las instrucciones técnicas impartidas por el Supervisor y Contratante, con total independencia técnica, laboral y administrativa. (...) 7. Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso de control del cronograma y del presupuesto.”

El Anexo Técnico del contrato de obra, define las condiciones de ejecución del contrato, entre los cuales se destacan:

*“El objeto de los contratos marco que resulten del proceso de convocatoria abierta se desarrollará mediante una bolsa presupuestal agotable que se ejecutará a través de Acuerdos de Obra **a valor global fijo y plazo fijo** para cada uno de los Proyectos que se le asignen...” (...) “La fase 1 de los contratos corresponde a la elaboración de los estudios y diseños de cada proyecto, por parte del contratista y según este anexo, se define: Consiste en la realización de los estudios técnicos y diseños necesarios para la ejecución del Proyecto asignado”.*

El numeral 2.1 del Anexo técnico, también definió sobre el Acta de cierre: **“Acta de Cierre de Fase 1:** *Se suscribirá cuando se reciban del Contratista de obra las licencias y permisos necesarios para la ejecución de la obra y el Interventor haya presentado el informe de viabilidad para dar inicio a la Fase 2. El documento será suscrito por el Contratista, el Interventor y el PA FFIE.”*

Y define también el numeral 2.1 del Anexo Técnico: *“Solo una vez recibida a satisfacción la Fase 1 y que se cuente con todos los permisos y licencias del Proyecto, se podrá proceder con la Fase 2”.*

Dentro de tales diseños, se encuentra el diseño eléctrico, cuya aprobación corresponde a la Empresa de Energía de cada Departamento, tal como quedó definido en el numeral 3.1.1, literal k): **“Aprobación de Estudios Técnicos:** *El Consultor deberá tramitar la aprobación de los Proyectos técnicos Instalaciones de gas, Hidrosanitarias y Eléctricas ante las empresas prestadoras del servicio, y entregar a la Interventoría y al PA FFIE copia de los mismos.”*

Por su parte, el anexo general del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas RETIE, Resolución 90708 de agosto 30 de 2013, establece el reglamento técnico de instalaciones eléctricas, el cual fue aplicado por la Sociedad Productora de Energía de San Andrés y Providencia S.A.

Así mismo, en el numeral 2.2 del Anexo Técnico se determinó lo siguiente respecto del inicio de esta fase 2, o de construcción: **“Orden de inicio Fase 2:** *Con la cual se dará inicio a la ejecución de la construcción, se expedirá por cada Acuerdo de Obras y será suscrita por el representante de la Interventoría y el Supervisor del PA FFIE, dentro de los seis (6) días hábiles siguientes a la suscripción del Acuerdo de Obras cuando el acuerdo solo incluya la Fase 2. Cuando el Acuerdo e Obras incluya Fase 1 y Fase 2, se suscribirá una vez recibidos la totalidad de las licencias y permisos necesarios para la ejecución del proyecto.”*

Con respecto a la forma de pago: el capítulo 6 del anexo Técnico, numeral 6.5 definió una desagregación del peso porcentual de cada uno de los estudios y diseños, que sería utilizada en caso de que sólo se requiriese elaborar ciertos estudios o en caso de que se declarara la no viabilidad del proyecto:

Cuadro No. 85
Ponderación actividades de estudios y diseños

Estudios Técnicos	Sub producto	% Vr/ M2	% Vr M2
Levantamiento Topográfico			3%
Estudios Geotécnicos			7%
Diseño Arquitectónico			30%
	Esquema Básico	7% del % establecido para el diseño Arquitectónico	
	AnteProyecto	15% del % establecido para el diseño Arquitectónico	
Diseño Estructural			25%
Diseño Eléctrico Incluye redes de voz y datos, diseños electromecánicos			20%
Diseños hidrosanitarios incluye red contraincendios			15%

Fuente: Información FFIE-Acuerdo de obra 402001

El Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero y administrador del Patrimonio del FFIE, adelantó la convocatoria denominada Invitación abierta FFIE N° 004 de 2016, para seleccionar los proponentes con quienes celebraría “El contrato marco de diseños, estudios técnicos y obra para ejecutar los proyectos de infraestructura educativa en desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura (PNIE).”

Con fundamento en el Contrato Marco No. 1380- 41-2016 y sus anexos, el Consorcio FFIE Alianza BBVA y Consorcio Mota Engil, celebraron el Acuerdo de Obra N° 402001 del 16 de diciembre de 2016, para realizar las labores de i) Pre - construcción, ii) Construcción y iii) Post Construcción para la ampliación y reconstrucción de la Institución educativa Técnico Industrial, la cual se ejecutaría en tres (3) fases a saber: Fase 1 o Pre- construcción, Fase 2 o Construcción y Fase 3 o Post-construcción, por un valor de \$6.485.882.756. La Fase 1 inicio el 26 de diciembre de 2016 y termino el día 10 de abril de 2017.

En la revisión documental de los soportes del Acuerdo de Obra 402001, se estableció que a través de la Secretaria de Educación del Departamento de San Andrés, el contratista Mota- Engil, presentó para su aprobación los planos eléctricos a la Sociedad Productora de Energía de San Andrés y Providencia (SOPESA), mediante oficio 20194100085122 del 29 de mayo de 2019, a su vez la Sociedad Productora de Energía de San Andrés y Providencia SOPESA, mediante oficio 20193100045161 del 17-06-2019, efectuó observaciones a los Planos de diseños eléctricos del proyecto priorizado Institución Educativa Técnico Industrial, indicando lo siguiente: (...) “1. El dispositivo de protección contra sobretensiones DPS a instalar en el punto de conexión debe ser de 15 kV, 10 KA, montado sobre aislador poste Type (transición de red aérea a subterránea y cerca a los bornes de media tensión del transformador) (RETIE, sección 20.14.1). 2. Acometida y protección del GAB-EXI, revisar la capacidad del conductor con relación al valor de la protección, con los “factores de ajuste” por más de tres (3) conductores portadores de corriente en un cable o canalización. Norma NTC 2050 sección 310 nota 8. 3. En los planos impresos no aparece

el diagrama unifamiliar. 4. Utilizan símbolos que no aparecen en las convenciones. Plano con trazado de las acometidas de los tableros TN11; TN12; TN13; TN14 y TR11. 5. El CD adjunto, contiene información diferente a los planos impresos. 6. No hay un sistema de emergencia, RETIE art. 28, NTC 2050 sección 518". (...)

Del mismo modo y con el fin de establecer si dichas observaciones fueron subsanadas, se ofició, con radicado sigedoc No. 2020EE0036468 del 1 de abril de 2020, a la Sociedad Productora de Energía de San Andrés y Providencia SOPESA, con el objeto de que certificara si las observaciones detectadas a los planos eléctricos del proyecto denominado Institución Educativa Técnico Industrial, fueron corregidas, obteniendo respuesta de manera oportuna, mediante oficio con radicado sigedoc No. 2020ER0034196 del 14-04-2020, indicando lo siguiente: "(...) A la fecha las observaciones iniciales persisten, sin que se haya aportado nueva documentación por parte de la secretaría de educación departamental. En este sentido los planos del proyecto no han sido aprobados y estamos a la espera de que sean nuevamente remitidos, con las correcciones solicitadas. (...)"

Pese a lo anterior, se evidenció que el contratista Consorcio Mota Engil y el interventor Consorcio Aulas 2016, suscribieron los siguientes documentos:

- Acta de terminación etapa 1 del 10 de abril de 2017.
- Acta de recibo a satisfacción del objeto de la etapa 1 del 10 de abril de 2017.
- Acta de cierre fase 1 del 14 de mayo de 2019.

Con la expedición de dichos documentos, los intervinientes formalizaron el cierre de la ejecución contractual de la fase I, dejando constancia en cada una de ellas, que los productos fueron entregados a satisfacción, haciendo alusión al Proyecto eléctrico, de lo cual es dable concluir que a la fecha de suscripción del acta de cierre fase I, del 14 mayo de 2019, el Consorcio Mota Engil, no había presentado el proyecto eléctrico para aprobación de la Sociedad Productora de energía de San Andrés y providencia (SOPESA), sin embargo el Contratista y el Interventor dieron por terminada la Fase I, y por ende se les cancelo el valor correspondiente al porcentaje de avance de la ejecución contractual, pese a que no habían cumplido con la totalidad de las obligaciones relacionada con los diseños y estudios técnicos de la Fase I, en virtud el Acuerdo Obra No. 402001 del 16 de diciembre de 2016.

Contractualmente quedó establecido, que no se podrá ejecutar la obra o fase 2 del proyecto, si no se cuenta con la totalidad de licencias y permisos, entre los cuales está la aprobación del diseño eléctrico, requerido además para la disponibilidad del servicio de energía para el Instituto Técnico Industrial, pues el proyecto requiere además de certificaciones RETIE y RETILAP definidas en el Código Eléctrico Colombiano.

Por lo anterior, se evidencia un daño al patrimonio del Estado, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el Decreto 403 de 2020, por **\$27.371.790**, representados en el porcentaje correspondiente al 20% del valor cancelado al Contratista de \$119.007.792 por lo ejecutado de la Fase I (estudios y diseños), en el mismo porcentaje del 20% por el valor cancelado al Interventor es decir \$17.851.160, tal como se ilustra en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 86
Pagos y determinación presunto hallazgo
Cifras en pesos

Beneficiarios pagos	Vr Pago	Porcentaje 20%
Contratista Mota Engil	\$119.007.792	\$23.801.558.4
Interventor Consorcio Aulas 2016	\$ 17. 851.160	\$3.570.232
Total	\$ 136.858.952	\$27.371.790.4

Fuente: información FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Situación que se presenta por debilidades en la supervisión, generando un uso ineficiente del patrimonio público, teniendo en cuenta que en el Acuerdo de Obra No. 40200116 de diciembre de 2016, se declaró la terminación anticipada el acuerdo de voluntades, y por ende el PA FFIE se encuentra realizando los trámites necesarios, para escoger un nuevo contratista que recibirá unos estudios y diseños que no han sido aprobados por la Sociedad Productora de energía de San Andrés y providencia (SOPESA). **Hallazgo fiscal por \$27.371.790,4 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

*“Es así que mediante comunicación No. ME10020COL317148 radicado ante la Gobernación de la San Andrés y Providencia con N° 12542 del 2 de junio de 2017 fueron radicados ante la ETC los estudios y diseños para los trámites de licencias y permisos, por lo cual, se deja constancia en ACTA DE TERMINACIÓN FASE 1 calendada el 10 de abril de 2017 y suscrita entre el Contratista y la Interventoría, en donde queda constancia del cumplimiento al 100% de los productos que integran la Fase 1. De igual forma, entre Interventor y Contratista fue suscrita ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN DEL OBJETO DE LA ETAPA 1 también adiada el 10 de abril de 2020, con la cual, el PA FFIE realizó el desembolso correspondiente al primer pago al Contratista de Obra equivalente al 90% de la Fase 1, en estricto apego a lo estipulado en el numeral transcrito del Anexo Técnico, al haberse recibido por la Interventoría los estudios y diseños con la respectiva **radicación** para la obtención de licencia de construcción y demás permisos requeridos. Ahora bien, debido a que no fue suscrita el acta de cierre de la Fase 1 **no se hizo el pago del 10% del valor de la Fase 1**, dando cumplimiento a lo indicado en el segundo inciso del numeral 6 Forma de pago de los Acuerdos de Obras, arriba transcrito. 4. En relación con los trámites de la licencia de construcción, es preciso aclarar que los estudios y diseños fueron radicados por el Contratista de Obra Consorcio Mota Engil mediante comunicación radicada en la Gobernación de San Andrés y Providencia con el consecutivo No. 12542 del 2 de junio de 2017, quien a su vez tenía la responsabilidad de radicarlos ante la Secretaría de Planeación de la Gobernación.”*

En la comunicación del contratista se indica: “(...) *Habiéndose finalizado la fase I-Pre-construcción (Estudios y Diseños), para el Acuerdo de Obra No. 402001 Instituto Técnico Industrial, se remiten para la gestión de aprobación de diseños Eléctricos ante Sociedad Productora de Energía de San Andrés y Providencia S.A. ESP "SOPESA" y los diseños Hidrosanitarios ante Proactiva Aguas del Archipiélago S.A. ESP "PROACTIVA", previo al trámite de Licencia de Construcción, que se requiere ante la Secretaría de Planeación. Por lo anterior, se hace llegar a su despacho la documentación física (Informes, Cálculos y Planos) necesarios para dar inicio al trámite de licencias y permisos necesarios para la ejecución de la fase 2 Construcción para la Institución Educativa Técnico Industrial San Andrés (...)*” Por otro lado, en cuanto a los certificados RETIE Y RETILAP, *es importante tener en cuenta que estos reglamentos establecen medidas que garantizan la SEGURIDAD de las personas, de la vida animal y vegetal y de la preservación del medio ambiente; Previendo, minimizando o eliminando los riesgos de origen eléctrico. Así las cosas, para obtener dichos certificados es necesaria la revisión de una instalación utilizando la observación, medición, verificación y evaluación, en búsqueda de evidencias objetivas, que indiquen que una instalación eléctrica fue realizada cumpliendo con los requerimientos establecidos por el Reglamento Técnico de Instalaciones eléctricas RETIE y el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público RETILAP, es decir, que es expedida una vez se ejecuten las obras de Instalaciones eléctricas por un certificador adscrito al Ministerio de Minas y Energía.*

Por lo anterior no fue posible tener estos certificados a la terminación de la Fase I ni previo al inicio de la Fase 2.

- *En relación con los diseños eléctricos, el 3 de diciembre de 2019, la Unidad de Gestión del FFIE mediante la comunicación No. FIE2019EE000689, envió a la ETC de San Andrés, las respuestas a las observaciones realizadas por SOPESA, referentes a los planos de los diseños eléctricos, para que procedieran a radicarlas ante la entidad prestadora del servicio, no obstante, el 31 de enero de 2020 la ETC nuevamente remite las mismas observaciones ya atendidas en el mencionado comunicado del 3 de diciembre de 2019.*

Así mismo, es importante indicar que cada prestador de servicio, de acuerdo con su capacidad operativa, puede emitir observaciones que deben ajustarse a las condiciones particulares de la zona.

En ese entendido, debe tenerse en cuenta, que las observaciones realizadas por SOPESA, indican que no se presentó el diagrama unifilar, lo cual no es procedente, debido a que, en los planos y memorias entregados, se puede evidenciar dicho diagrama, los mismos que les suministramos como se puede ver en el documento anexo nombrado: Diagrama Unifilar IE Técnico Industrial.

- *En cuanto a la Interventoría, el Acta de Cierre de la Fase 1 se suscribió el 14 de mayo de 2019 de conformidad al literal b del numeral 1.4.1 del Anexo Técnico de la Convocatoria abierta N° 006 de 2016, no obstante, precisamos que a la fecha no se ha realizado el pago del 10% del valor de la fase 1 de la interventoría.*

Adicional a esto, se debe precisar que el valor pagado a la interventoría no corresponde a la suma de \$27.371.793 tal como lo indica su informe, sino la suma de \$17.851.169, tal y como consta en anexo adjunto denominado: Certificado de pago.

Por lo anteriormente expuesto, queda claro que el daño patrimonial indicado en su comunicación es inexistente, toda vez que los estudios y diseños fueron entregados y recibidos a satisfacción incluido el diseño eléctrico del proyecto de la IE Técnico Industrial, dando cumplimiento a lo estipulado en los TCC y en los anexos técnicos, quedando pendiente el pago del 10% restante toda vez que en

vigencia del Contrato Marco y del Acuerdo de Obra no se suscribió el Acta de Cierre de Fase 1 del contratista de obra.

Dicho todo lo anterior, habiendo quedado acreditado la actuación diligente por parte del PA FFIE y de la Unidad de Gestión y en consecuencia, la ausencia de violación de los preceptos legales y constitucionales indicados, solicitamos al equipo auditor de manera respetuosa, desestimar la observación. (...)

Comentario de la CGR

En cuanto a los hechos observados, y que pueden tener repercusiones de tipo disciplinario, el ente auditado no logra desvirtuar las situaciones fácticas omitidas y advertidas en la observación. Solo hace discernimiento, en el sentido de que los funcionarios del FFIE son particulares, que se vinculan a través de un contrato de trabajo, y por ende no pueden ser objeto de la acción disciplinaria. A ello es preciso advertir que, en la comunicación de la observación, solo se describen los presuntos hechos disciplinables, mas no los responsables de tal conducta, ya que ello le corresponde definirlo al ente de control titular de la acción disciplinaria y no a la CGR.

En lo que concierne a la incidencia fiscal, tampoco el auditado en sus descargos logra desvirtuar el hecho generador del daño al erario. Recordemos que nuestro hallazgo se centra en que al contratista se le pagó por unos diseños eléctricos no avalados por la Empresa de Energía de San Andrés SOPESA S.A. E.S.P.; a quien en dos ocasiones, a través de los oficios con sigedoc N° 2020EE0036468 (2020ER0034196) y 2020EE00491374 (2020ER0047460), la Gerencia Departamental de San Andrés Islas de CGR le solicito información respecto del estado de la aprobación de los diseños eléctricos presentados por el Consorcio Mota-Engil, a través de la Secretaria de Educación, observados por Sopesa en los términos señalados en la observación, y sus respuestas fueron las siguientes:

2020EE0036468 (2020ER0034196) “(...) A la fecha las observaciones iniciales persisten, sin que se haya aportado nueva documentación por parte de la secretaria de educación departamental. En este sentido los planos del proyecto no han sido aprobados y estamos a la espera de que sean nuevamente remitidos, con las correcciones solicitadas.” 2020EE00491374 (2020ER0047460) “(...) Estando dentro de la oportunidad descrita en el documento de la referencia, es pertinente indicar que a la solicitud de aprobación de planos eléctricos de proyecto denominado “Institución Educativa Técnico Industrial”, le fue dada respuesta por parte de SOPESA S.A. ESP., el pasado 27 de enero de 2020, mediante oficio con N° 20203100004481, que incorpora las respectivas observaciones como resultado de la revisión técnica de los documentos radicados para revisión. Así mismo debemos indicar que con el oficio citado en el párrafo precedente, fueron devueltos la totalidad de los documentos originales del proyecto que habían sido radicados ante esta empresa, tales como planos, memoria de cálculo, documentos del diseñado, entre otros, razón por la cual a la fecha en sede de la empresa no hay documentos técnicos del proyecto con los cuales se pueda ampliar información de los planos del diseño eléctrico. Las observaciones indicadas en el oficio fueron realizadas de acuerdo a las no conformidades encontradas en la revisión técnica de los

documentos radicados para aprobación. Como quiera que, desde la devolución de los documentos del proyecto, no hemos recibido respuesta para estudio, en el cual podamos evidenciar los ajustes técnicos acordes con las recomendaciones, es preciso presentar los planos del diseño eléctrico actualizados, respecto de lo cual adjuntamos los requisitos para la presentación de proyectos (...)"

Con base en la respuesta recibida, se verifica que el valor pagado al interventor fue de \$17.851.169, aunque tal ajuste no altera el valor del daño fiscal, como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 87
Pagos y determinación hallazgo
Cifras en pesos

Beneficiarios pagos	Vr Pago	Porcentaje 20%
Contratista Mota Engil	\$119.007.792	\$23.801.558.4
Interventor Consorcio Aulas 2016	\$ 17.851.169	\$3.570.233,8
Total	\$136.858.961	\$27.371.792,2

Fuente: información FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Posteriormente se le comunicó al FFIE el presente hallazgo, oficio 2020EE58449, dándole alcance consistente en la actualización de un criterio, específicamente el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020 determina: "DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO, de la cual se obtuvo pronunciamiento con oficio 2020EE114696 en los siguientes términos: "(...) realizado el análisis de la observación, de marras efectuada por el órgano de control, la unidad de gestión del FFIE no considera necesario dar alcance a la respuesta dada a la observación y reitera lo señalado en el comunicado 2020EE004414 del 13 de mayo de 2020 (...)". Bajo estas consideraciones, se determina mantener el hallazgo con las incidencias comunicadas.

Hallazgo N° 40 Plazos contractuales (D)

El artículo 1602 del Código Civil indica lo siguiente: "Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales."

La cláusula décima segunda del Acuerdo de Obra No.402001 del 16 de diciembre de 2016, estableció dentro de las obligaciones del contratista las siguientes: "(...) 1. Cumplir de forma íntegra y **dentro del plazo establecido** las labores de Preconstrucción, Construcción y Post Construcción de la Institución Educativa en los términos y condiciones previstas en el presente acuerdo. (...)"

La Ley 489 de 1998, en su artículo 3 establece los Principios de la Función Administrativa que al tenor dice: "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."

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, respecto al principio de planeación en la contratación estatal a planteando lo siguiente: (...) *"... En materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:*

*iii) Las calidades, especificaciones, **cantidades y demás características** que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc. (...)"*

El Acuerdo de Obra No. 402001 del 16 de diciembre de 2016, suscrito entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA y el Consorcio Mota Engil, con el fin de adelantar las fases de Pre construcción, construcción y Post Construcción del proyecto priorizado de la Institución Educativa Técnico Industrial, previó un término de duración, para cada una de las fases en la que se debían desarrollar las obras, tal como quedo definido en la cláusula sexta del acuerdo de voluntades, estableciendo que a la fase I comprendería un periodo de 3.5 meses.

Acorde con el párrafo tercero del Acuerdo de Obra, el inicio de la fase 1 sería el sexto día hábil contado a partir de la fecha de suscripción del contrato; es decir, a partir del 16 de diciembre de 2016, de lo cual se infiere que el sexto día hábil fue el 26 de diciembre de 2016, en ese sentido el plazo para la ejecución de la fase I, debió concluir el 10 de abril de 2017.

Sin embargo, tan solo quince (15) meses después de haberse vencido el plazo de ejecución de la fase I, se realizó la modificación No.1 del Acuerdo de Obra de fecha 21 de julio de 2018, en el que se determinó una prórroga de 75 días calendarios y una adición por obras complementarias prioritarias por valor de \$1.552.173.997.

Teniendo en cuenta lo anterior, el 6 de octubre de 2018 debió finalizar la fase I del proyecto de infraestructura del Instituto Técnico Industrial, fecha que tampoco se cumplió.

Efectuada la revisión documental se observa que la fecha de finalización de la Fase I, la etapa de Estudios y diseños de obra, fue el 14 de mayo de 2019; es decir, siete (7) meses después de haber expirado la prórroga realizada al acuerdo de obra.

Lo anterior, debido entre otras causas, a la falta de planeación, teniendo en cuenta que tan solo al finalizar la fase I, el contratista evidencio la necesidad de realizar

obras complementarias prioritarias requeridas para dar inicio a la Fase II lo cual debió preverse con anterioridad, del mismo modo se evidenció tardanza en la expedición de la Licencia de Construcción la cual fue expedida mediante Resolución 007473 del 12 septiembre de 2018.

Así las cosas, a la fecha de aprobación del informe de la actuación especial FFIE (28 de julio de 2020), se desconoce el inicio de la fase II, lo cual trae como consecuencia que la infraestructura educativa del Instituto Técnico Industrial se deteriore cada vez más, y que debido al traslado de los estudiantes a las sedes anexas (Escuela Antonio Nariño y Escuela San Antonio), estos no tengan la comodidad y no cuenten con las condiciones que aspiraban a tener en la nueva sede.

Respuesta del Auditado

*“(...) Respecto de la Estructuración Técnica de los Proyectos de Infraestructura educativa, se debe aclarar que los plazos y presupuestos de cada institución educativa parten de la definición de un Colegio 10, o colegio tipo, que es aquel que reúne las mínimas condiciones a efectos de que, en cada una de las Instituciones Educativas, se pueda implementar la Jornada Única Escolar. Así, el proceso de estructuración se realiza por proyecto a partir de un concepto elemental que involucra la realización de estudios y diseños, construcción de edificaciones y/o ambientes nuevos, ejecución de obras de mejoramiento de la infraestructura existente, ejecución de diseños u obras complementarias, es decir que, la ejecución de los proyectos bajo este esquema de contratación implica la celebración de un contrato de objeto complejo, el cual tiene incluida una etapa de consultoría y una etapa propiamente de obra, actividades que se desarrollan con su correspondiente interventoría. (...) Igualmente, en el marco de las obligaciones derivadas de los convenios suscritos por el MEN con las ETC se tiene que estas últimas tiene a su cargo para la ejecución de la infraestructura educativa el trámite de licencias y permisos, situación en la que actualmente se encuentra el proyecto objeto de la auditoría adelantada por la Gerencia Departamental Colegiada de San Andrés; trámite en el que se prevé la articulación con diferentes actores como son las Oficinas de Planeación, Corporaciones Ambientales, Empresas de Servicios Públicos, Contratistas, Entidades Territoriales, con lo cual se evidencia que, para la obtención de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, las Entidades Territoriales tiene un activo papel, en la medida que como titulares de los derechos de propiedad de los inmuebles están en la obligación de tramitar lo correspondiente. Nótese entonces, que todos los trámites antes señalados, y la necesidad de realizar las obras complementarias y demás aspectos técnicos que sólo se pueden identificar en la fase 1, requerían ser atendidos y resueltos para poder garantizar la ejecución de las obras (lo que demuestra un actuar adecuado y conforme a derecho) con los consecuentes efectos en los tiempos y plazos del proyecto, lo que al estar justificado no amerita reproche alguno. Para la ejecución del proyecto priorizado por la ETC, se suscribió el 16 de diciembre de 2016 el Acuerdo de Obra No. 402001 y el Acta de Servicio de Interventoría No. 402001 con el Consorcio Mota Engil y el Consorcio Aulas rel,9éIivamente, proyecto que inició la Fase 1 "Pre construcción" el 26 de diciembre de 2016. **El 10 de abril de 2017**, se terminó contractualmente la Fase 1 y se recibieron a satisfacción los productos por parte de la Interventoría, como consta en las actas de terminación y de recibo a satisfacción del Acuerdo de Obra respectivamente, las cuales se suscribieron con base en lo indicado en los anexos técnicos de la invitación abierta No. 004 de 2016 en el numeral 2.1 FASE 1: PRECONSTRUCCIÓN: (...) **"Actas de Terminación Fase 1—Estudios y Diseños:** Se suscribe en la fecha en que termina el plazo correspondiente. En caso de que para*

la fecha establecida para terminación y entrega no se haya finalizado' la totalidad de las actividades, se establecerá en dicha acta los porcentajes de ejecución a la fecha, las observaciones a que ya lugar, las nuevas fechas para la entrega y cumplimiento de la totalidad de actividades a cargo del Contratista. Sin perjuicio de lo anterior, los plazos adicionales para entrega no eximen al Contratista de haber configurado un incumplimiento del plazo de la Fase, razón por la cual los días adicionales posteriores a la fecha del vencimiento del plazo que se pacten para cumplir con la entrega a satisfacción por parte del Contratista, serán computados para el descuento inmediato pactado con el Contratista. El documento será suscrito por el Contratista, el Interventor y el PA FFIE. (...) **"Para el Acuerdo de Obra 402001 no se han suscrito ningún otro si, prórrogas o adiciones."** (...) (Negrilla fuera de texto). Bajo ese contexto, lo indicado en la observación **no es correcto** y como se mencionó anteriormente, el contratista ejecutó los estudios y diseños del proyecto dentro del plazo contractual establecido para la fase 1, y los mismos fueron aprobados por la interventoría el 10 de abril de 2017, fecha prevista para dicha entrega, motivo por el cual, las circunstancias señaladas en la observación frente a los tiempos de entrega no corresponden a la ejecución del Acuerdo de Obra y Acta de servicio de la interventoría que aquí se discute.(...) Es pertinente aclarar que frente a las obras complementarias las mismas se informaron a la ETC, en la visita de alcance de la intervención a realizar, llevada a cabo el 18 de agosto de 2016 y en la cual la UG-FFIE indicó: (...) Paralelo a lo anterior, en virtud del incumplimiento sistemático del contratista Consorcio Mota Engil en otros proyectos, se adelantó el procedimiento de terminación anticipada por incumplimiento del Contrato Marco de Obra (CMO), teniendo en cuenta el informe presentado por la interventoría en oficio CO-CAUL-CAR1-1665-2019 del 6 de julio del 2019. Posterior a esto, le fue comunicada al Contratista de obra la terminación anticipada por incumplimiento del Contrato Marco de Obra mediante oficio con radicado X55142 del 10 de diciembre de 2019. Es por esto que, luego de terminada la relación contractual con el Consorcio Mota Engil, se finalizó, en consecuencia, el Acuerdo de Obra N° 402024. (...) Por último, frente a la afirmación (...) "Así las cosas a la fecha de hoy, se desconoce el inicio de la Fase II, lo cual trae como consecuencia que la infraestructura educativa del Instituto Técnico industrial se deteriore cada vez más, y que debido al traslado de los estudiantes a las sedes anexas (escuela Antonio Nariño Y escuela San Antonio), estás no tengan la comodidad y no cuenten con las condiciones que aspiraban a tener en la nueva sede."() es preciso indicar, que a la fecha el proyecto de infraestructura de la IE Técnico Industrial se encuentra reasignado bajo el contrato de obra 1380-1261-2020, para lo cual se están adelantando las gestiones para cumplir con los requisitos de ejecución y con ello suscribir en conjunto orden de inicio del contrato. Dicho todo lo anterior, habiendo quedado acreditado la actuación diligente por parte de la UG FFIE y, en consecuencia, la ausencia de violación de los preceptos legales y constitucionales indicados, solicitamos al equipo auditor de manera respetuosa, desestimar la observación. (...)"

Comentario de la CGR

Evaluada la respuesta remitida por el Director de Cobertura y Equidad del MEN del 1 de junio de 2020, se establece, que no obstante a las razones expuestas por el auditado, la observación se mantiene como hallazgo disciplinario; por cuanto es evidente que el Contratista Mota Engil incumplió los plazos establecidos en el Acuerdo de Obra N° 402001 del 16 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta que el plazo para la ejecución de los estudios y diseños; es decir la fase 1, se estableció en 3.5 meses, por lo tanto la fase I debió concluir el 10 de abril de 2017, no cumpliéndose por cuanto los soportes documentales indican que finalizó el 14 de mayo de 2019; es decir, veinticinco (25) meses después.

De la misma manera no son de recibo para el equipo auditor, los argumentos expuestos por el MEN, en el sentido de que el 10 de abril de 2017 se terminó contractualmente la fase I y se recibieron a satisfacción los productos por parte del Interventor, a través de la suscripción de las actas de terminación de la fase I y acta de recibo a satisfacción, por cuanto si bien estas se firmaron en la fecha establecida en el acuerdo contractual; es decir, el 10 de abril de 2017, lo cierto es que no se habían finalizado las actividades a cargo del contratista, máxime cuando la licencia de construcción fue expedida el 12 de septiembre de 2018 y los diseños eléctricos del proyecto educativo Instituto Técnico Industrial fueron devueltos por la empresa prestadora del servicio de energía Sopesa SA. ESP; sin embargo, no se dejó observación de esto en dichas actas. En ese sentido se debe tener en cuenta que con el acta de cierre se formaliza la ejecución contractual, por lo tanto, no le asiste la razón al auditado cuando afirma que la suscripción de esta se encuentra supeditada a la entrega del informe de viabilidad por cuanto en virtud de lo expuesto en el Anexo Técnico el Acta de Cierre de la Fase I, se suscribirá cuando se reciban del contratista las licencias y permisos necesarios para la ejecución de la obra.

Del mismo modo, se precisa que la observación no se encuentra encaminada al tema de la realización o no de obras complementarias, sino que la falta de previsión de la misma generó retrasos en la ejecución de las actividades de la fase.

Así mismo, la observación no se refirió a la existencia de “otro si” en el desarrollo del Acuerdo de Obra 402001 del 16 de diciembre de 2016, sino a la extensión en plazo que se efectuó al acuerdo de voluntades, información que se extrajo de los soportes contractuales puesto a disposición del grupo auditor.

Corolario a lo anterior, en respuesta enviada por el MEN, es claro que en relación al proyecto de infraestructura de la I.E. Técnico Industrial, se declaró la terminación anticipada del contrato suscrito con el Consorcio Mota Engil, razón por la cual el contrato se encuentra “reassignado” con el número 1380-1261-2020, de lo cual se colige que la UG FFIE escogió un nuevo contratista el cual continuara con el precitado proyecto educativo, persistiendo aún las condiciones de los estudiantes del Instituto Técnico Industrial, de encontrarse en sedes anexas, y con la incertidumbre de cuando tendrán a su disposición la nueva sede.

Departamento de Sucre

Hallazgo N° 41 Delegado Entidad Territorial Sincelejo (D)

El literal 4 del artículo 10 de la Resolución No 12282 de noviembre 21 de 2019, establece que se debe “Designar por escrito un delegado que deberá ser servidor de planta del nivel directivo de la Entidad Territorial Certificada - ETC, para que asista trimestralmente a los comités regionales de seguimiento que realice la Unidad de Gestión del FFIE, con el ánimo de

evaluar el avance de los proyectos de manera gerencial y analizar el estado de la inversión de los recursos”.

Ley 734 de 2002, artículo 34: Deberes. *“Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.*

Desconociendo o inobservando lo anterior, la Alcaldía Municipal de Sincelejo Sucre, como entidad territorial Certificada -ETC, a diciembre 31 de 2019 no había designado por escrito al funcionario de planta, para que en su condición de delegado asista trimestralmente a los Comités Regionales de Seguimiento, que realiza la Unidad de Gestión del FFIE, donde se evalúan los avances de los proyectos de forma gerencial; igualmente, el estado de inversión de los recursos.

Lo que permite evidenciar que la ETC Sincelejo, no tenga certeza y/o desconozca el estado en el que avanza el proyecto y la manera como se están ejecutando los recursos aportados por el Municipio y por la nación, poniendo en riesgo la finalidad social del proyecto, al no participar de forma activa, para la toma de decisiones y correctivos que se requieran durante la ejecución. **Hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

La Resolución No. 10281 de 25 de mayo de 2016, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, determinaba las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del plan nacional de infraestructura educativa. La cual, en su artículo 23 establecía las otras responsabilidades de las entidades territoriales, y en el que se consignaba: *“Cuando las entidades territoriales postulen predios, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la presente resolución, se entenderá que asumen las siguientes responsabilidades, en caso de que se prioricen sus respectivas obras de infraestructura educativa: 1. Financiar los gastos y pagos de impuestos, expensas y trámites para la consecución y aprobación de las licencias, permisos o autorizaciones que se requieran ante cualquier autoridad para la ejecución de las obras de infraestructura educativa. 2. Recibir las obras y encargarse del respectivo mantenimiento de la infraestructura educativa. 3. Realizar los estudios de vulnerabilidad y las demoliciones que requieran las obras de infraestructura educativa. 4. Garantizar la disponibilidad y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y las vías de acceso en las instituciones educativas objeto de las obras de infraestructura. 5. Financiar los costos de dotación de mobiliario escolar, material didáctico, implementos básicos y dispositivos electrónicos de las sedes de los establecimientos educativos que sean objeto de los proyectos de infraestructura educativa de que trata la presente resolución. 6. Asegurar que las sedes de los establecimientos educativos cuenten con la respectiva dotación, de acuerdo con lo previsto en el artículo siguiente, con una antelación mínima de dos semanas previas a la entrega o terminación formal de cada obra, disponiendo de un espacio adecuado que garantice*

la salvaguarda de estos bienes. 7. Mantener actualizado el censo de infraestructura educativa regional, CIER, antiguo sistema interactivo de consulta de infraestructura educativa, Sicied, o su equivalente, con el fin de contar con información actualizada del estado de la infraestructura educativa en cada municipio, y como soporte y ayuda en el proceso de priorización de las obras de infraestructura que debe adelantar la junta administradora del FFIE. PAR. — Para el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5º del presente artículo, la entidad territorial certificada deberá surtir los procesos de adquisición a que haya lugar, observando las reglas que establezca el Ministerio de Educación Nacional sobre especificaciones y requisitos que debe reunir la dotación escolar para cualquier tipo de infraestructura educativa.”

Ahora, el Municipio de Sincelejo, bajo las reglas establecidas en la Resolución No. 10281 de 25 de mayo de 2016 expedida por el MEN, presentó proyectos de obras de infraestructura educativa para ser financiadas o cofinanciadas con cargo a los recursos del FFIE. Por ello, producto de la postulación realizada, se suscribió el Convenio Interadministrativo 000865 de 4 de abril de 2017 entre el Ministerio de Educación Nacional y Municipio de Sincelejo. Los proyectos priorizados se encuentran descritos en el Anexo 1 del mencionado Convenio.

Habiendo dicho lo anterior, se aclara que el Municipio de Sincelejo no ha presentado proyectos de obras de infraestructura educativa para ser financiadas o cofinanciadas con cargo a los recursos del FFIE durante la vigencia 2019 o posteriores, por lo que consideramos que nuestra ET no ha desconocido o inobservado el Literal 4 del artículo 10 de la Resolución No. 12282 de 21 de noviembre de 2019 expedida por el MEN.

Así las cosas, los proyectos priorizados que se encuentran descritos en el Anexo 1 del Convenio Interadministrativo 000865 de 4 de abril de 2017, se encuentran bajo las reglas de la Resolución No. 10281 de 25 de mayo de 2016, razón por la cual la responsabilidad establecida en el Literal 4 del artículo 10 de la Resolución No. 12282 de 2019, no pudo ser incluida en el respectivo Convenio.

Comentario de la CGR

La instancia máxima que regula y establece las directrices en materia de Educación en concordancia con la normatividad educativa vigente, es el MEN; en igual sentido, el CONPES 3831 de 2015 estableció la declaración de importancia estratégica del PNIE para la implementación de la Jornada única Escolar. Dicho lo anterior, podemos decir que el hecho de que los proyectos priorizados que se encuentran descritos en el Anexo 1 del Convenio Interadministrativo 000865 hayan sido de fecha 4 de abril de 2017 y que aún están en ejecución (vigentes), pues la Institución Educativa Normal Superior de Sincelejo hace parte del proyecto, no significa que, durante la ejecución de estos proyectos, no se puedan establecer nuevas directrices por parte del MEN en pro de la buena ejecución de los recursos del FFIE y de la propia ETC Sincelejo. Para el caso que nos compete en materia de construcción de

infraestructura educativa, las cuales, para su implementación tienen y deben cumplir unos estándares preestablecidos y teniendo en cuenta la priorización de las obras, se hizo necesario que el ETC asumiera otras responsabilidades que el MEN considero pertinentes y que efectivamente a través de la Resolución 12282 de noviembre 21 de 2019 se establecieron; entre estas responsabilidades del ETC está la de *“Designar por escrito un delegado de la entidad, que deberá ser servidor de planta del nivel directivo de la Entidad Territorial Certificada - ETC, para que asista trimestralmente a los comités regionales de seguimiento que realice la Unidad de Gestión del FFIE, con el ánimo de evaluar el avance de los proyectos de manera gerencial y analizar el estado de la inversión de los recursos”*. El ETC, hasta la fecha de la comunicación del hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, no había designado el funcionario de planta correspondiente. Por lo anterior se validó como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 42 Descuento acuerdos niveles de servicio oportunidad de la fase

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El párrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

Teniendo en cuenta que el Acuerdo de Obra es ley para las partes esto es contratante y contratista, la cláusula cuarta y la séptima del Acuerdo de Obra 403056 establecen los términos, condiciones y plazos para la ejecución de las fase uno que corresponde a la etapa de pre construcción es decir la presentación de los diseños y estudios técnicos por parte del contratista de obra, la cual según los plazos establecidos en el Acuerdo de Obra debía realizarse en un término de 3,5 meses contados a partir del sexto (6) día hábil de suscripción del Acuerdo de Obra que se firmó el 16 de enero de 2018 por lo que la fase uno inició el 24 de enero de 2018 y según lo estipulado debió finalizar el 9 de mayo de 2018 para cumplir con los plazos establecidos los cuales no fueron objeto de modificación.

El numeral 2 de la Cláusula decimotercera, obligación del contratista del Acuerdo de Obra 403056, establece que debe cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de pre-construcción, construcción y post construcción previstas en el Acuerdo de Obra.

El numeral 2.2 que trata el alcance de las fases de ejecución del anexo técnico de obra establece en el componente 2 y 3 estudios técnicos y diseños nuevos, que deberá suscribirse las siguientes actas, una vez termine la fase 1:

Actas de Terminación a estudios y diseños Fase 1: Se suscribe en la fecha en que termina el plazo correspondiente, si hay lugar a ello se consignaran los porcentajes de ejecución y las observaciones que apliquen con las fechas de compromiso de entrega por parte del contratista. Los días que se pacten para la entrega a satisfacción serán considerados como incumplimiento al plazo de la fase y serán computados para el descuento inmediato pactado con el contratista.

Acta de Recibo a Satisfacción del objeto de la fase 1: Se suscribirá en la fecha pactada de compromiso de entrega de los productos observados en el Acta de Terminación.

El anexo técnico para la contratación establece el cumplimiento del numeral 7.3 obligaciones, sub numeral 7.3.1 OBLIGACIONES ESPECÍFICAS donde contempla que: El contratista se obliga a realizar todos los ajustes, modificaciones y/o complementos de los diseños que se deriven de fallas imputables a éste y que haya entregado producto de las actas de servicio suscritas en el marco del contrato, aún si dichas actas se encuentran recibidas y terminadas. No obstante lo anterior, la entidad estará en la facultad de dar aplicación a los Acuerdos de Niveles de Servicio ANS pactadas en el presente contrato, de acuerdo con la calificación de desempeño del contratista, en concordancia con la tabla de niveles de desempeño en el indicador denominado *Respuesta a solicitudes de la supervisión e interventoría*, así como hacer efectiva la garantía de cumplimiento. Para este caso se trata del nivel de desempeño en el servicio de oportunidad cuyo indicador es el cumplimiento con las fechas de la entrega del HITO y el cálculo del descuento inmediato de ANS por concepto de oportunidad será del 1% del valor del HITO, que deberá efectuarse en el acta parcial de pago que corresponda la ejecución del HITO.

Nota: La interventoría será la responsable de efectuar la calificación de Nivel de desempeño del contratista de obra por cada Acta de Servicio y será la encargada de consolidar las calificaciones de todas las actas de servicio a su cargo. Y presentar al Supervisor del FFIE las solicitudes de descuento inmediato y las calificaciones correspondientes de cada periodo en el informe Mensual de interventoría.

El numeral 7.3.1 del anexo técnico establece en que radican los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS), los cuales consisten en la aplicación de descuentos inmediatos, que para el caso se trata de oportunidad en el plazo pactado, con la siguiente tabla, se ilustra el valor a descontar por este tipo de incumplimiento:

Cuadro No. 88
Acuerdos de nivel de servicio ANS

Tipo de incumplimiento	Descripción	% a descontar	Indicador
Oportunidad	(describa el hito o hitos que presentan atrasos)	1% del valor del hito que presenta atraso	Por cada día de atraso en la entrega del hito

Fuente: Anexo Técnico de Obra
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Incumpliendo lo anterior y lo señalado en los artículos 44 y 82 de la Ley 1474 de 2011, la fase (I) de pre-construcción, diseños y estudios técnicos fue recibida a satisfacción por la interventoría el día 17 de julio de 2018, es decir 69 días después del plazo determinado en el Acuerdo de Obra 403056, en los términos y condiciones contractuales y anexo técnico para la finalización de la fase (I) que es de 3.5 meses, ósea hasta mayo 9 de 2018. Se reitera que las partes (contratante y contratista), no acordaron modificación del plazo de la fase (I) luego entonces la interventoría aun a pesar de conocer los plazos contractuales no materializó el descuento inmediato ANS por el incumplimiento en la oportunidad del plazo para la entrega de la fase (I) aprobando el pago de la totalidad del HITO por \$170.481.638 tal como consta en la aprobación y certificación de la interventoría así como los demás documentos que soportan el pago, originando en consecuencia que no se recaudara el descuento inmediato que corresponde al 1% por cada día de atraso en la entrega del HITO que para el caso fueron 69 días, por lo que debió efectuarse un descuento inmediato de ANS por \$117.632.330.

Lo anterior obedece a debilidades en el control y seguimiento por parte de la interventoría en los plazos estipulados contractualmente a cargo del contratista es decir respecto de la oportunidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, lo que conlleva a efectuar aprobaciones de pago sin tener en cuenta el desempeño del contratista en la entrega de los productos de cada fase según las fechas pactadas en los acuerdos de obra, anexos técnicos del contrato y los términos y condiciones del mismo.

Respuesta del Auditado

Entre otras cosas, el FFIE contestó lo siguiente: “...los ANS se encuentran pactados y regulados en los contratos Marco de Obra suscritos con los contratistas pertenecientes a las Invitaciones Abiertas de los años 2015 y 2016, como sucede en el caso en particular. Así, uno de dichos servicios es el que refiere a la oportunidad en la entrega de los productos de la Fase 1 por parte de los Contratistas, estableciendo en consecuencia que, si el contratista retarda la entrega de los productos de esta fase por fuera del plazo establecido para la misma, se generan en consecuencia descuentos automáticos diarios por cada día de atraso imputable y hasta que la Fase sea recibida a satisfacción de la interventoría.”. Así como “No obstante, no es posible suponer la procedencia de la aplicación de dichos descuentos de la constatación pura y simple de unos días de atraso sin entrar a determinar la responsabilidad que frente a los mismos tiene el contratista, por cuanto de lo contrario entraríamos en el terreno de la responsabilidad objetiva, la cual esta proscrita

(salvo expresas excepciones) en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual, en el marco contractual, es responsabilidad del interventor.”

Comentario de la CGR

El PA FFIE desde el inicio aclara que la aplicación de los descuentos inmediatos de acuerdos de niveles de servicio es responsabilidad del Interventor por lo que al no existir una tasación de descuentos automáticos por parte del interventor del Contrato, resulta contractualmente improcedente su aplicación por parte de la Supervisión del Acta de Servicio de Interventoría en cabeza del Gestor Territorial de la UF-FFIE, porque fue el interventor quien autorizó los pagos correspondientes a dicha Fase, previo recibo a satisfacción de la Fase 1 por parte del mismo y la expedición de la licencia de construcción.

Lo anterior deja claro para el Ente de Control la posición del PA FFIE que, a pesar que acepta en la respuesta dada que se generó un atraso en la entrega de los productos de la fase I en 69 días tal como se observó, no es posible para la Supervisión del PA FFIE la aplicación de unos descuentos automáticos sin la aprobación y tasación por parte de la Interventoría, caso contrario, el Contratante se hubiera visto inmerso en una situación de incumplimiento contractual con el contratista al no realizar los pagos previamente avalados por el interventor.

En este sentido, conforme lo contemplo este Ente de Control, la observación se hizo revisando el comportamiento de la interventoría del contrato que es un actor dentro del proceso que está supervisado por el PA FIEE, por lo que se planteó en la observación una aplicación de presunción disciplinaria al consorcio Inter desarrollo que es la interventoría que contrató el PA FFIE y no a la supervisión del PA FFIE. Sin embargo, el Ente de control en su análisis para plantear la presunta incidencia disciplinaria no contempló que en dicho marco contractual, aunque es responsabilidad del interventor la aplicación y tasación de los descuentos, debe acogerse a lo contenido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política, referente al debido proceso y en esta respuesta emitida por el PA FFIE alude la aplicación del mismo, porque así la interventoría hubiese considerado el atraso de 69 días en la entrega de los productos de la fase I, imputables al contratista y en el hecho que tasara el descuento por cada día de atraso ANS, el Contratista posee el derecho de controvertir dicha tasación y sus fundamentos, por lo que previamente se debe permitir al Contratista pronunciarse sobre las causas que llevaron al atraso y descartar de esta manera que el retardo se haya producido por causas ajenas al contratista, garantizando así el agotamiento del debido proceso contractual.

En los apartes de las comunicaciones realizadas entre el interventor y el contratista, aportadas en esta respuesta sobre las justificaciones pertinentes del atraso en 69 días de los productos de la fase I, se destaca que la IE Normal Superior requirió un

hito independiente de obras complementarias por lo que a la par de la fase I fue necesario realizar diseños y presentar los respectivos presupuestos, debido a que el contratista de obra sería el encargado de realizar este HITO independiente financiado con recursos de la ETC. Lo anterior fue comprobado en el análisis realizado por la Contraloría General de la República y es la justificación presentada para el atraso de los 69 días en la entrega de los productos de la fase I.

Teniendo en cuenta que el Contratista no dejó de cumplir con los requisitos previos al inicio de la Fase II que eran los diseños y licencias, que realmente se presentaron las obras complementarias incluidas dentro de los diseños y que la Coordinación Regional presentó al Ente de control los soportes de solicitud del trámite de un proceso de terminación anticipada por incumplimiento en contra del contratista interventor Inter desarrollo al detectar el mismo atraso de 69 días y que en consenso decidió no dar aplicación a dicho incumplimiento porque no afectó el transcurso normal de las obras y se cumplió el cronograma de la fase II con la realización de las obras complementarias para dar inicio de la misma y que, en virtud de toda esta revisión, la supervisión del PA FFIE continua verificando que el interventor no incurra en el incumplimiento de sus obligaciones, se retira la presunta incidencia disciplinaria y se valida el hallazgo como administrativo, con el fin de se incluyan acciones en el plan de mejoramiento.

Departamento de Córdoba

Hallazgo N° 43 Saldos de recursos

Artículo 59 de la Ley 1753 de 2015.

Capítulo III, 3.1.1 Inversión de recursos, Manual Financiero-PA FFIE. El Consorcio Fiduciario presentará en los informes mensuales, la rentabilidad, los extractos, las fichas técnicas de los instrumentos en los cuales sean invertidos los recursos, se deberán remitir diariamente los saldos.

Al confrontar la información suministrada por el municipio Santa Cruz de Lorica, con respecto al saldo en la cuenta donde se manejan los recursos que se obligó a aportar al FFIE, a efectos de la cofinanciación de los proyectos priorizados por la Junta Administradora de éste, cuenta corriente del banco BBVA No 00130309010003xxxx, denominada Consorcio FFIE Alianza BBVA, se encontró diferencias entre el saldo del extracto bancario a 30 de septiembre de 2018 con respecto a la certificación de saldo suscrita por la Gerente del Consorcio FFIE Alianza BBVA con corte a la misma fecha, generando así incertidumbre con respecto a la información financiera de la inversión. Detalle en la siguiente tabla.

Cuadro No. 89

Saldo a 30 de septiembre de 2018 Cta. Cte.BBVA

Saldo según extracto bancario	Saldo según certificación Gerente	Diferencia
2.116.016.032,43	2.647.739.234,15	531.723.201,72

Fuente: Extracto bancario, certificación sept.2018

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Lo anterior, por falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo. Lo que genera incertidumbre y registros inexactos de la información.

Respuesta del Auditado

“Se informa que los recursos invertidos en el Fondo de Inversión Abierta Efectivo Clase E y el Fondo de Inversión Colectiva Abierta País Clase G, administrados por BBVA Asset Management Sociedad Fiduciaria, se encuentran conforme al Decreto Ley 1525 de 2008, previa aprobación de la Junta Administradora del FFIE. Aclarado lo anterior, se informa que respecto a la diferencia reportada por la auditoría por valor de \$531.723.201,72 para la ETC Santa Cruz de Lorica FONPET, entre el saldo de la cuenta corriente remunerada N° 309-03xxx según extracto bancario con corte a septiembre de 2018 y la certificación emitida por el Consorcio FFIE Alianza BBVA para el municipio con corte a 30 de septiembre de 2.018, nos permitimos indicar el detalle de los movimientos que originaron dicha certificación:

Santa Cruz de Lorica FONPET	
Ingresos	
Aportes	3.790.000.000,00
Intereses Cuenta Bancaria	255.297.346,00
Rendimientos financieros FICs	17.154.277,19
Total Ingresos (\$)	4.062.451.623,19
EGRESOS	
Pagos Obra	1.304.263.161,04
Pagos Interventoría	73.488.130,00
Pagos Costo Fijo	28.359.179,00
Pago Visitas	1.682.400,00
GMF	6.919.519,00
Total egresos (\$)	1.414.712.389,04
Saldo en Cuenta (Ingresos - Egresos)	2.647.739.234,15
Saldo Cuenta Bancaria (\$)	2.116.016.032,43
Diferencia (\$)	531.723.201,72

La diferencia que se presenta corresponde a los saldos con los que cerró los Fondo de Inversión Abierta Efectivo Clase E con contrato N° 181900165 y el Fondo de Inversión Colectiva Abierta País Clase G con contrato N° 182300066, conforme al siguiente detalle:

Fondo de Inversión Colectiva	Contrato N°	Saldo del fondo a 30 de septiembre de 2018
Fondo de Inversión Abierta Efectivo Clase E	181900165	\$ 3.922.617,32
Fondo de Inversión Colectiva Abierta País Clase G	182300066	\$ 527.800.584,40
Total saldo FICs		\$ 531.723.201,72

Para efectos de su validación se adjuntan los extractos a corte de septiembre 30 de 2018. Es importante mencionar que la información solicitada en anteriores requerimientos por dicha auditoría se realizó en función de los extractos bancarios de la cuenta N° 309-036xxx para la ETC Santa Cruz de Lorica, sin embargo, el detalle de los rendimientos financieros generados en los Fondos de Inversión Colectiva es reflejado en los extractos de los FICs administrados y reportados por BBVA

Asset Management Sociedad Fiduciaria. En virtud de lo anterior se solicita eliminar la observación administrativa ya que los recursos se encuentran identificados respecto a los intereses y rendimientos financieros generados en la cuenta corriente remuneradas y en los Fondos de Inversión Colectiva.”

Comentario de la CGR

El Consorcio FFIE Alianza BBVA en su respuesta no desvirtúa la observación, en razón a que admite la diferencia presentada entre el extracto bancario de la cuenta corriente remunerada N° 309-03xxxx y la certificación expedida por la Gerente del Consorcio con corte 30 de septiembre de 2018.

Si bien es cierto que la diferencia, es decir, 531.723.201,72 pesos, está representada en los saldos de los fondos de inversión abierta y colectiva abierta, no es menos cierto que para efectos de certificar saldos de la cuenta corriente remunerada se debían tener en cuenta todos los aspectos a efectos de demostrar conciliación, seguimiento y monitoreo a fin de presentar información clara y confiable que no genere incertidumbres al momento de su verificación, entre otras cosas porque está definido en el Manual Financiero, capítulo III.

Hallazgo N° 44 Cumplimiento del Acuerdo de Obra y Acta de Servicio N° 402014 IE El Rodeo sede Principal (D, F)

Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”.

Conpes 3831 de 2015.

Contrato de Fiducia 1380 de 2015.

Decreto 1525 de 2015, estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE.

Artículos 3, 4 y 5 de la Ley 610 de 2000, Gestión Fiscal, que determinan la gestión fiscal, objeto de la responsabilidad fiscal, elementos de la responsabilidad fiscal, daño patrimonial al estado y en general todo lo aplicable de esta Ley. “*Artículo 3. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. Artículo 4. OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los*

daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. Parágrafo 1. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad. ARTÍCULO 125 del Decreto 403 de 2020 que Modifica el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así **ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL**. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores”.

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020, determina: “**DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO**. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Contrato marco de obra 1380-41-2016; Literal a), numeral 1 de la cláusula décimo sexta.

Constitución Política de Colombia, Artículos 44 y 67. Artículo 44 “*Son derechos fundamentales de los niños, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, la educación y la cultura (...)*”. Artículo 67 “*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. (...) Corresponde al estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (...)*”

Principios de la función administrativa que trata el Artículo 209 de la Constitución Política. “*Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

Principios de la gestión fiscal de que trata el Artículo 267 de la Constitución Política. Modificado por el Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019. Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. *“Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponden exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley. El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional. (...)”*

Manual de contratación del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media.

Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE

Manual Financiero del FFIE

Anexos técnicos de los contratos marco de obra.

Términos de Condiciones Contractuales de los contratos marco y de los acuerdos de obra (TCC).

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

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

El Consorcio FFIE-ALIANZA BBVA, actuando únicamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa FFIE, celebró el contrato marco de obra 1380-41-2016 con el consorcio Mota – Engil firmado en julio primero de 2016 y que tuvo por objeto "La elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato" y en la cláusula segunda estableció la modalidad de ejecución de la siguiente forma: "... mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018" resultado de lo cual se realizó el Acuerdo de Obras No. 402014 del 28 de abril de 2017 para la Institución Educativa El Rodeo sede principal por \$2.225.586.877, valor que fue modificado en dos oportunidades (otro Si No. 1 cuyo valor definitivo del Acuerdo de Obra es \$3.390.081.328 y Otro Si No. 2 por valor definitivo de \$3.998.108.202) además, mediante la figura de los "Otro Si No 2" se creó la fase intermedia en la ejecución del Acuerdo de Obra la cual modificó las fases originalmente pactadas desde los TCC (pre construcción, construcción y post construcción) para adicionar más estudios geotécnicos, estudios de diseño arquitectónico de rampas, de acceso y plazoletas, diseños estructurales, hidrosanitarios y presupuestos complementarios casi todos relacionados con la necesidad de muros de contención, lo cual convierte al otro si No. 1 y al otro si No. 2 en un toque de legalidad que envuelve el hecho de que las obras complementarias adicionadas corresponden al Aula tipo 10 y eran necesarias desde antes de la suscripción del Acuerdo de Obra No 402014 además, los muros de contención siempre han sido necesarios en la I.E. El Rodeo, lo cual debió requerirse desde que se generó el documento o informe fruto de la "*Visita y Análisis del lugar*", ahora bien, si en el momento del análisis del lugar ni interventor, ni supervisor, ni contratista asignado a la misma, es más, si la visita no fue requerida, durante la fase I de pre construcción mediante la elaboración de los diseños debió surgir evidencia de dicho requerimiento, dada las condiciones de topografía del terreno, fallas en los muros y estructuras de las edificaciones existentes (estudio de vulnerabilidad) y por último, en cumplimiento de la Norma Sismo Resistente, título H, numerales H.2.1.1.2 y H.2.2.4, los cuales indican que la estabilidad del terreno y taludes se incluyen en los estudios geotécnicos preliminares o definitivos (H.2.2.1. y H.2.2.2) así las cosas, se considera que la fase I de pre-construcción fue recibida y ordenado su pago por la interventoría sin que el contratista cumpliera con la totalidad de los diseños requeridos para construir las edificaciones que permitirán la implementación de la jornada única en la I.E. El Rodeo y situación que evidencia que los diseños iniciales

quedaron incompletos porque los diseños complementarios inconclusos se requieren para garantizar la estabilidad de las obras a construir.

La principal causa de estos hechos es la falta de seguimiento y control de la etapa de pre-construcción del Acuerdo de Obra No. 402014 del 28 de abril de 2017 por parte de la Interventoría, supervisión y la falta de aplicación de controles por el comité técnico, la Unidad de Gestión y el comité fiduciario; en particular, la presunta ocurrencia de las causales establecidas en los literales a del numeral 1 de la cláusula vigésima del mencionado acuerdo, esto es, se inobservaron los Términos y condiciones contractuales “TCC” fijados con ocasión de la convocatoria denominada invitación abierta FFIE 004 de 2016 que dio origen al contrato Marco de obra No. 1380-41-2016 más concretamente en el documento denominado “Anexo Técnico para la suscripción del contrato marco de diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa - FFIE, en desarrollo del plan nacional de infraestructura educativa” se señaló en el numeral 2 – Alcance, que los proyectos se dividirán en tres fases (fase 1: pre construcción, fase 2: construcción y fase 3: post construcción) de los cuales no se realizaron los controles adecuados de la fase I en particular lo señalado para los Componentes 2 y 3 los cuales señalan como se debe realizar la Ejecución de estudios técnicos y diseños con recursos de regalías y la Ejecución de estudios técnicos y diseños por el Contratista de obra, adicionalmente esto comporta una violación del manual de contratación el cual en sus disposiciones generales del capítulo I se apoyan en “la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso, y estarán sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal” y la junta administradora del FFIE que es el “Órgano encargado de la administración del FFIE según lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 1525 de 2015 del Ministerio de Educación Nacional” de la página 8 del manual de interventoría se anota que “Frente a la responsabilidad de los supervisores e interventores, se deben aplicar los artículos 44 y 82 de la Ley 1474 de 2011, junto con la Ley 610 de 2000 y los artículos 25 y 53 de la Ley 734 de 2002, además de las normas que regulan la responsabilidad penal y civil que puede recaer en cabeza de los mismos. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en calidad de gestores fiscales, la responsabilidad fiscal de los supervisores está sujeta a la indicado en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011”.

Lo cual genera una inversión ineficiente e ineficaz porque no se presta el servicio a la población estudiantil de la I.E El Rodeo dentro del esquema de jornada única, vulnerando el derecho constitucional a la educación de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de estas infraestructuras, consagrado en los artículos 44 y 67 de la constitución política de Colombia y cuyo menoscabo al erario por el valor correspondiente a la Inversión ineficiente e ineficaz es la suma del valor de la fase I, el adicional de la fase I más el valor fase intermedia esto es el pago de las facturas siguientes (certificadas a octubre de 2019):

Cuadro No. 90
Pagos realizados a IE El Rodeo-Lorica

Fecha	Fuente recurso	Contratista	Reporte Consorcio	Observación
31/05/2017	FFIE	Consortio Aulas 2016	981.400,00	Informe pre-construcción, visita del lugar. Factura No 71
31/05/2017	FONPET	Consortio Aulas 2016	420.600,00	Informe pre-construcción, visita del lugar. Factura No 71
27/05/2019	FONPET	Consortio Mota-Engill	41.353.278,00	Cancelación de diseños y estudios técnicos, mediante factura No 1.700.001.648
21/06/2019	FONPET	Consortio Aulas 2016	13.484.765,00	Cancelación interventoría costo variable mediante factura No 668.
20/08/2019	FFIE	Consortio Aulas 2016	1.498.307,00	Cancelación interventoría costo variable mediante factura No 43692
Total pagos			57.738.350,00	

Fuente. Certificación Directora de Gestión Consorcio FFIE, oct. 2019.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Constituyéndose un presunto detrimento al patrimonio del estado por \$57.738.350,00. **Hallazgo fiscal por \$57.738.350 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Entre otras cosas, el FFIE contestó lo siguiente: *“En primer lugar, frente a las modificaciones contractuales mencionadas en la observación, es pertinente aclarar algunos aspectos sobre la estructuración técnica de los proyectos, que parte de los plazos y presupuestos que se establecen para cada institución educativa bajo la definición de un Colegio 10, o colegio tipo, que es aquel que reúne las mínimas condiciones a efectos de que, en cada una de las Instituciones Educativas, se pueda implementar la Jornada Única Escolar. Así, el proceso de estructuración se realiza por proyecto a partir de un concepto elemental que involucra la realización de estudios y diseños, construcción de edificaciones y/o ambientes nuevos, ejecución de obras de mejoramiento de la infraestructura existente, ejecución de diseños u obras complementarias, es decir que, la ejecución de los proyectos bajo este esquema de contratación implica la celebración de un contrato de objeto complejo, el cual tiene incluida una etapa de consultoría y una etapa propiamente de obra, actividades que se desarrollan con su correspondiente interventoría.”* Así como *“En este punto debemos precisar que si bien en el desarrollo de las visitas preliminares, se puede evidenciar la necesidad aproximada de algunas obras complementarias, las cuales como se ha indicado hacen parte de las obligaciones de la ETC, no es menos cierto que su real determinación y alcance, así como sus cantidades y presupuestos solamente se puede establecer con certeza una vez se ejecutan los estudios y diseños técnicos como consecuencia de las actividades desarrolladas durante la Fase 1. De esta manera, sería irresponsable y una gestión fiscal ineficiente y contraria al modelo de ejecución de nuestros contratos, presupuestar más recursos para un Acuerdo de Obra simplemente de lo observado en una visita de campo y sin estudios técnicos que lo soporten, más aún cuando este tipo de actividades, como se explicó, escapan al colegio 10 y en consecuencia deben ser financiadas en su totalidad con la ETC quien además, si ha bien lo tiene, también puede decidir ejecutarlas por su cuenta, esto es, acudiendo a sus propios procesos de selección y a sus propios contratistas.”*

Comentario de la CGR

Teniendo en consideración que la entidad (MEN – FFIE) señala que la contratación efectuada tiene el carácter de ser una contratación bajo el régimen de contratación de derecho privado, esto es que para ser más expedito la ejecución de los recursos, el MEN apoyado en la Ley 1753 de 2015 creó el FFIE sin personería jurídica y contrató a través de éste la administración de los recursos por intermedio de un patrimonio autónomo (fiducia mercantil) el recaudo y su administración para cada una de las ETC, ET e instituciones educativas aportantes, por tanto la contratación que hace la Junta Administradora con los consorcios Mota-Engil (Contrato Marco de Obra No. 1380-41-2016) y Aulas 2016 (Contrato Marco de Interventoría No. 1380-49-2016) reviste el carácter de ser una contratación de derecho privado. Esto es que si bien van a respetar los principios rectores de la administración pública no están sujetas a los procedimientos establecidos en los diferentes regímenes de contratación estatal.

No obstante, haber señalado igualmente que los funcionarios de la Unidad de Gestión, Comité Técnico y Comité Fiduciario son contratados bajo el amparo del código sustantivo del trabajo, el grupo auditor considera que los recursos invertidos en la fase 1 de pre-construcción correspondiente a los diseños de la Institución Educativa El Rodeo Sede Principal en el municipio de Lorica, no se debieron pagar porque estaban incompletos o no eran funcionales sin los diseños complementarios los cuales más concretamente son los muros de contención que debieron haber sido diseñados junto con la fase 1 como lo señala la Norma NSR10 para que todo lo que se pagó en la fase 1 fuese aplicable.

Adicionalmente, la fase intermedia no estaba señalada dentro de los TCC y contratos marco de obra, por lo cual lo pagado en el Acuerdo de Obra y Acta de Servicio No. 402014 por los estudios geotécnicos y diseños de cimentaciones y estructuras en la fase I y en las fases intermedias no recibidas a satisfacción, no cumplen con los objetivos para los cuales fueron estructurados, convirtiéndose en una inversión ineficiente e ineficaz que no ha permitido hasta la fecha que los estudiantes disfruten de la Jornada Única en las condiciones establecidas en Aula 10 para este tipo de proyectos. Por lo anterior, no se desvirtúa la connotación fiscal en la observación presentada.

Hallazgo N° 45 Eficiencia y eficacia de la inversión del acta de servicios de obra e Interventoría N° 191003 I.E. Robinson Pitalua sede principal (D, F)

Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un nuevo país”*.

Conpes 3831 de 2015

Contrato de Fiducia 1380 de 2015.

Decreto 1525 de 2015 estructura y funcionamiento de la Junta Administradora FFIE.

Artículo 3, 4 y 5 de la Ley 610 de 2000 Gestión Fiscal, que determinan la gestión fiscal, objeto de la responsabilidad fiscal, elementos de la responsabilidad fiscal, daño patrimonial al estado y en general todo lo aplicable de esta Ley. “Artículo 3. *GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.* Artículo 4. *OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. Parágrafo 1. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.* ARTÍCULO 125 del decreto 403 de 2020 que Modifica el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así *ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concorra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores”.*

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020 determina: “*DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: "Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.*

Contrato marco de obra

Constitución Política de Colombia. Artículo 44 “*Son derechos fundamentales de los niños, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, la educación y*

la cultura (...)" Artículo 67 "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. (...) Corresponde al estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (...)"

Principios de la función administrativa que trata el Artículo 209 de la Constitución Política. *"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."*

Principios de la gestión fiscal de que trata el Artículo 267 de la Constitución Política, Modificado por el Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019. Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. *"Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponden exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley. El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional. (...)"*

Manual de contratación del Patrimonio Autónomo del FFIE Preescolar, Básica y Media.

Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE

Manual Financiero del FFIE

Anexos técnicos de los contratos marco de obra

Términos de Condiciones Contractuales de los contratos marco y de los acuerdos de obra (TCC).

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

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

El Consorcio FFIE-ALIANZA BBVA, actuando únicamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE, celebró contrato marco de obra con el consorcio Escuelas FFIE firmado en febrero 5 de 2016 y que tuvo por objeto "La realización de diseños, estudios técnicos y obra, que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato" y en la cláusula segunda estableció la modalidad de ejecución de la siguiente forma: "El presente contrato será ejecutado por el sistema de precios global fijo sin fórmula de reajuste mediante la suscripción de ordenes de Servicio" El contrato marco fue modificado en tres oportunidades mediante el otro Si No 1 que modifica el título *"fase II construcción"* del numeral 7.2 "forma de pago": el Otro Si No 2 del 8 de marzo de 2019 que extiende el plazo de 36 a 42 meses, y el Otro Sí No 3 de junio 12 de 2019 que modifica los plazos a 46 meses y 15 días por I.E. Robinson Pitalua Sede Villa los Alpes.

En concordancia con la cláusula segunda del contrato Marco, se suscribió el acta de servicio de obra (el Acuerdo de Obras) N° 191003-OBR del 19 de mayo de 2016 cuyo objeto es la pre-construcción, construcción y post construcción de la Institución Educativa Robinson Pitalua sede principal de la ciudad de Montería en el departamento de Córdoba por valor de \$1.057.460.665. Las fases en las cuales se desarrollan las actas de servicio de obra – acuerdos de obra estipuladas son pre-construcción por \$35.429.400, construcción por \$1.022.031.265 y post construcción sin definir valor, a dichas fases se le pactaron los plazos de 2.5 meses, 7 meses y 1.5 meses, respectivamente, para entrega de los productos por cada una de ellas.

La orden de inicio fue impartida el 15 de junio de 2016. El alcance del proyecto originalmente pactado, en particular de las áreas a diseñar, incluidas aquellas que en la fase de construcción debe asumir la ETC como parte de los compromisos de los convenios de cofinanciación suscritos, se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 91
Alcance del proyecto Acuerdo de Obra N° 191003-OBR

ALCANCE DEL PROYECTO				CANT
Aulas (Preescolar) Capacidad 20 alumnos				0
Aulas (Básica y Media) 40 alumnos				7
Comedor / Cocina				
Comedor		(Garantizar capacidad para la matrícula verificada en la visita)		0
Cocina				1
Zonas administrativas				0
Baterías sanitarias		Aulas nuevas	Aulas Existentes	Matrícula
Baterías sanitarias (Personal con discapacidad)				X
Baterías sanitarias (Preescolar)				NO
Baterías sanitarias (Básica y Media)		X		SI
Zonas recreativas				0
Muros, Circulaciones y Accesibilidad **				SI
* Las Zonas Recreativas, aunque son un espacio a diseñar, no hacen parte de la base de cálculo para el componente Muros y Circulaciones y tampoco como base para el cálculo del costo total del diseño.				

Fuente: expediente Acuerdo de Obra 191003-OBR
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Lo cual indica una concertación de la comunidad educativa, del contratista, interventoría, FFIE y la ETC posterior a la priorización de la I.E. Robinson Pitalua sede principal en dicha priorización (segunda convocatoria del MEN) solamente se requirió la construcción de dos aulas y el mejoramiento de 8 aulas existentes, adicionalmente se aprecia que el predio seleccionado para la construcción del proyecto no corresponde al sitio en el cual se encuentra la sede administrativa y las aulas asignadas a los grados de educación media dejando la interrogante sobre si es o no la sede principal, a pesar de ello, el proyecto prediseñado y requerido tiene cabida en los linderos del predio ofertado, sin embargo, posteriormente y en el desarrollo de las actividades de la fase de diseños se llegaron a concertar mayor número de aulas, comedor, cocina, aulas de preescolar entre otras las cuales no tenían cabida en los linderos del predio por cuanto se incumplió con especificaciones técnicas exigidas por el proyecto como se describe en el acta de prorrogas No. 4 de la suspensión No. 1 y se le exige al municipio definir el nuevo alcance del proyecto acorde con la disponibilidad de área del predio, que en la modificación No. 1 del acta de servicios se modifica el alcance del proyecto a 4 aulas de preescolar, 10 aulas de básica y media para 40 alumnos, zona recreativa, aula de tecnología, comedor-cocina sin área de expresión artística, zona de administración, baterías sanitarias y muros y circulaciones lo cual significa la adición de los valores del acta de servicio de obra como se señala en siguiente cuadro:

Cuadro No. 92
Balance Acuerdo de Obra N° 191003-OBR
Cifras en pesos

Balance	Vr. Inicial	Adicion	Valor actualizado
Fase 1	35.429.400,00	46.549.080,00	81.978.480,00
Fase 2	1.022.031.265,00	1.472.139.017,00	2.494.170.282,00
Total acta	1.057.460.665,00	1.518.688.097,00	2.576.148.762,00

Fuente: expediente Acuerdo de Obra 191003-OBR
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Esto es, un aumento del 143% del valor del acta de servicio de obras e igualmente para el acta de servicio de interventoría las adiciones por fase se resumen en la tabla siguiente

Cuadro No. 93
Balance Acta de Servicio de Interventoría
Cifras en pesos

Balance	Vr. Inicial	Adicion	Valor actualizado
Fase 1	\$5.314.410,00	\$6.982.362,00	\$12.296.772,00
Fase 2	\$71.542.189,00	\$78.108.028,00	\$149.650.217,00
Total acta	\$76.856.599,00	\$85.090.390,00	\$161.946.989,00

Fuente: expediente Acuerdo de Obra 191003-OBR
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Esto es, un aumento del 110.7% con respecto al valor inicial del acta de servicio de interventoría. Dichos cambios fueron ampliamente justificados con la ampliación del requerimiento inicial, sin embargo, estos cambios no obedecen a una correcta planeación del recurso financiero, ya que desde el principio los montos de los recursos aportados por la ETC y el FFIE para cada contrato marco han sido previamente fijados, previamente recaudados por el Patrimonio Autónomo del consorcio FFIE Alianza BBVA y estas actas constituyen un aumento unilateral del valor de las actas de servicio de obra e interventoría que son equivalentes a un reajuste del precio global fijo en contravía de la cláusula segunda de los contratos marco de obra e interventoría y las actas de servicio pactadas y muy a pesar de ser evidentes fueron aprobadas por el supervisor FFIE, la Unidad de Gestión del FFIE y la junta administradora del PA - FFIE.

Se evidencia en el acta de recibo a satisfacción del objeto de la etapa I firmada el primero de marzo de 2017 que se recibieron los estudios y diseños; informe eléctrico, informe arquitectónico, informe topográfico, informe de suelos, informe estructural y el presupuesto general ajustado a \$2.494.170.282 los cuales suplen, corrigen o complementan, los que habían sido rechazados el 31 de enero de 2017 según el acta de terminación de la fase I, dichas actuaciones finalizaron con el Acuerdo de transacción sobre el acta de servicios No. 191003-OBR suscrita entre el Consorcio Escuelas FFIE y el consorcio FFIE ALIANZA BBVA en calidad de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de infraestructura

educativa FFIE de fecha 9 de marzo de 2017 (¿SIC?), el cual señala: “4. Que a partir de los diseños entregados por el Contratista de Obra se evidenció que, debido a las características del predio, el proyecto requiere de cimentación especial (pilotaje) para su ejecución. De acuerdo con lo anterior, el FFIE, en reunión de fecha 14 de marzo de 2017 y en reunión de fecha 27 de marzo 2017, le solicitó a ETC que determinara si asumiría los gastos adicionales que supone la ejecución de la cimentación profunda del proyecto. “6. Que, en reunión de fecha 16 de mayo de 2017, la ETC manifestó que no cuenta con los recursos suficientes para adelantar las obras de cimentación especial, por lo que solicitó la terminación anticipada del Acta de Servicios. En ese orden de ideas, se debe adelantar la terminación del Acta de Servicios, toda vez que la ETC solicitó su terminación por no poder sufragar las obras necesarias para su implantación”. 9. Que el valor que le corresponde al Contratista de Obra, una vez aplicados los ANS, por concepto de las actividades adelantadas durante la Fase 1 del Acta de Servicios es SETENTA Y DOS MILLONES CIENTO CUARENTA Y UN MIL SESENTA Y DOS PESOS MCC (\$72.141.062). 11. Que el presente Acuerdo de Transacción fue aprobada por el Comité Fiduciario del PA-FFIE, en sesión No. 91 realizada el día 23 de mayo de 2017, de acuerdo a la recomendación del Comité Técnico No. 94 del PA-FFIE, e instruyó a ALIANZA FIDUCIARIA S.A en su calidad de representante legal del CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA, actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del PATRIMONIO AUTÓNOMO DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA FFIE, para suscribir el presente Acuerdo de Transacción sobre el Acta de Servicios.”

Por último, en visita realizada a la I.E. Robinsón Pitalua Sede principal se determinó que en el predio donde se debió ejecutar la Orden de Servicio (Acuerdo de Obra) No 191003-OBR del 19 de mayo de 2016 se ejecutó el contrato 715 de 2018 recibido el 9 de julio de 2019 y liquidado el 6 de diciembre de 2019 por valor de \$2.599.962.557 e incluyó once aulas en dos niveles, aula de sistemas, unidad administrativa, cocina – comedor, polideportivo cubierto, baterías de baños para discapacitados y baterías de baños, tampoco se construyó cimentación con pilotes.

Se concluye, por tanto, que el diseño elaborado a través de la Orden de Servicio (Acuerdo de Obra) No. 191003-OBR no fue realizado aplicando los criterios de costo beneficio que optimizaran el recurso disponible para su construcción (fase II), esto es, los diseños pagados por la ALIANZA FIDUCIARIA S.A en su calidad de representante legal del CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA no aplican los criterios de economía y eficiencia al no seleccionar la alternativa más económica o la de mejor relación costo beneficio, y son una inversión ineficiente e ineficaz porque al ser antieconómicos no fue posible su implantación en el predio ofertado por la I.E. Robinson Pitalua sede principal.

La principal causa de estos hechos es la falta de seguimiento y control de la etapa de pre-construcción de la Orden de Servicio (Acuerdo de Obra) No. 191003-OBR por parte de la Interventoría, supervisión y la falta de aplicación de controles por el comité técnico, la unidad de gestión y el comité fiduciario; en particular, la presunta ocurrencia de las causales establecidas en los literales a del numeral 1 de la cláusula vigésima del mencionado acuerdo, esto es, se inobservaron los Términos y condiciones contractuales “TCC” fijados con ocasión de la convocatoria denominada invitación abierta FFIE 003 de 2016 que dio origen al contrato Marco

de obra “Anexo Técnico para la suscripción del contrato marco de diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa - FFIE, en desarrollo del plan nacional de infraestructura educativa” se señaló en el numeral 2 – Alcance, que los proyectos se dividirán en tres fases (fase 1: pre construcción, fase 2: construcción y fase 3: post construcción) de los cuales no se realizaron los controles adecuados de la fase I en particular lo señalado para los Componentes 2 y 3 los cuales señalan como se debe realizar la Ejecución de estudios técnicos y diseños con recursos de regalías y la Ejecución de estudios técnicos y diseños por el Contratista de obra, adicionalmente esto comporta una violación del manual de contratación el cual en sus disposiciones generales del capítulo I se apoyan en “la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso, y estarán sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal” y la junta administradora del FFIE que es el “Órgano encargado de la administración del FFIE según lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 1525 de 2015 del Ministerio de Educación Nacional” de la página 8 del manual de interventoría se anota que “Frente a la responsabilidad de los supervisores e interventores, se deben aplicar los artículos 44 y 82 de la Ley 1474 de 2011, junto con la Ley 610 de 2000 y los artículos 25 y 53 de la Ley 734 de 2002, además de las normas que regulan la responsabilidad penal y civil que puede recaer en cabeza de los mismos. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en calidad de gestores fiscales, la responsabilidad fiscal de los supervisores está sujeta a la indicado en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011”.

Lo cual genera una inversión ineficiente e ineficaz porque los diseños no fueron aplicables al predio de la I.E Robinson Pitalua Sede Principal esto es, no se implementaron, no se construyeron o ejecutaron y no cumplen con el objetivo para el cual fueron elaborados; por este concepto el menoscabo al erario se cuantifica por el valor de la Inversión ineficiente e ineficaz el cual es la suma del valor pagado por las actas de servicio de obra e interventoría y asciende a: \$84.437.834. **Hallazgo fiscal por \$84.437.834 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Entre otras cosas, el FFIE contestó lo siguiente: *“Frente a la observación formulada, sea lo primero mencionar que la ejecución del proyecto correspondiente a la I. E. Robinsón Pitalua partió de la postulación del predio realizada por la Entidad Territorial Certificada de Montería al Ministerio de Educación Nacional.”* Así como *“De ahí que y tal como lo evidencian los documentos que se suscribieron contractualmente durante el desarrollo del proyecto, se tiene que el cambio de alcance se debió a las demoliciones de un bloque que no tenían previsto demolerse y que realizó la Institución Educativa unilateralmente, lo que implicó que fuera inminente el cambio del alcance, en tanto al haberse demolido un bloque por parte de la institución educativa, el alcance previsto resultó insuficiente para suplir la necesidad contratada. Este nuevo alcance incluyó los espacios definidos en el otrosí, necesarios para la implementación de la Jornada única en esta Institución Educativa. Estos cambios fueron autorizados y financiados por la ETC.”*

Comentario de la CGR

Teniendo en consideración que la entidad (FFIE – MEN) señala que la contratación efectuada tiene el carácter de ser una contratación bajo el régimen de contratación de derecho privado, esto es que para ser más expedito la ejecución de los recursos, el MEN, apoyado en la Ley 1753 de 2015, creó el FFIE sin personería jurídica y contrató a través de éste la administración de los recursos por intermedio de un patrimonio autónomo (fiducia mercantil) el recaudo y su administración para cada una de las ETC, ET e instituciones educativas aportantes, por tanto la contratación que hace la Junta Administradora con los consorcios Escuelas FFIE (Contrato Marco de Obra firmado el 5 de febrero de 2016) y AG (Contrato Marco de Interventoría firmado el 29 de febrero de 2016), reviste el carácter de ser una contratación de derecho privado. Esto es que si bien van a respetar los principios rectores de la administración pública no están sujetas a los procedimientos establecidos en los diferentes regímenes de contratación estatal.

Adicionalmente, en su respuesta el FFIE señala que las modificaciones en los alcances de los diseños arquitectónicos y estructurales, esto es, la ampliación de los alcances de la Orden de Servicio (Acuerdo de Obra) No. 191003 son el fruto de las decisiones unilaterales del rector de la IE Robinson Pitalua y de la administración municipal (ETC Montería); es evidente que la planeación técnica y financiera obedece a la concertación entre el FFIE, el Contratista de Obra, el Interventor y la ETC; dicho de otra forma, para implementar la jornada única en la IE Robinson Pitalua Sede Principal inicialmente se destinaron \$1.057.460.665 los cuales resultan insuficientes para el diseño finalmente planteado porque se excedió este valor en el 143% para la ejecución de la obra y en 110,7% para la interventoría al elaborar un diseño antieconómico y que para ser ejecutado requería un diseño de cimentación de pilotajes que ascendía a la suma de \$891.346.554,65 lo cual hace todavía más antieconómico la alternativa seleccionada y derivó en que se desechara dicho diseño porque la ETC no tenía los recursos para ello. De hecho, la ETC en el año 2018 construyó un nuevo diseño, con los requerimientos similares al aula 10, en el mismo predio por un valor inferior al del diseño pagado por el FFIE, se concreta el hecho de que los diseños pagados no tuvieron en cuenta los criterios de costo-beneficio resultando antieconómicos, ineficientes e ineficaces, por lo tanto, la observación no se desvirtúa.

4.3.2 Región Centro Oriente

La región Centro Oriente está compuesta por los departamentos de Boyacá y Santander; los conceptos emitidos para estos dos departamentos fueron: adverso y con reservas respectivamente.

Se revisaron 49 proyectos, mediante los cuales se pretendía construir 651 aulas nuevas, mejorar 135 y construir 148 aulas especializadas, sin embargo, los datos entregados permiten evidenciar que no se concluyó ninguna, a pesar de que en estos dos departamentos se requieren 2.757 aulas.

Los principales incumplimientos en esta región corresponden a la demora en la ejecución de proyectos por parte del contratista, así como la baja efectividad en las actividades de control a los proyectos, situaciones que generan que los recursos transferidos desde el año 2016 no se hayan transformado en proyectos de Infraestructura Educativa.

A 31 de diciembre de 2019, el proceso de auditoría permitió establecer el estado de los proyectos de la región, así:

Cuadro No. 94

Estado de los proyectos de la Region Centro Oriente

Cantidad de proyectos	49
Concluidos	0
Ejecución fase 1	14
Ejecución fase 2	22
Suspendido fase 1	0
Suspendido fase 2	3
En contratación	0
Terminado anticipadamente	4
Cancelados	6

Fuente: FFIE

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Luego de la revisión de los proyectos en la **Región Centro Oriente**, la CGR evidenció los siguientes **hallazgos**:

Departamento de Boyacá

Hallazgo N° 46 Afectaciones de tiempo de ejecución de los proyectos

El Documento Conpes 3831, determinó la creación y las metas del PNIE y se declara la importancia estratégica del PNIE para la implementación de la jornada única escolar. La meta establecida para el FFIE para los cuatro años de 2018 – 2022 es la ejecución de 10.756 aulas que contribuyen a mejorar las condiciones de acceso de los niños, niñas y jóvenes, la reducción de brechas urbano - rural y para implementar la jornada única escolar, con calidad, funcionalidad y cobertura.

En los 19 proyectos analizados hubo incumplimiento del contratista. Principalmente hubo demoras en la ejecución de los diseños y obtención de las licencias de construcción. Mientras el plazo para esta fase de pre-construcción estaba definido

en 4 meses, en la realidad el contratista tardó entre 15 y 30 meses para desarrollarla. Los registros muestran que el contratista no tuvo la capacidad para elaborar los estudios y diseños de cada proyecto. Por esta razón, el contratista apenas realizaba entregas parciales durante uno o dos años. En varios casos, no daba respuesta ni ajustaba los diseños según las observaciones de las respectivas curadurías urbanas. Sólo hasta diciembre de 2019 se obtuvieron la totalidad de licencias de construcción.

Finalmente, ante el inicio de procesos de incumplimiento por parte del FFIE, el contratista optó por ceder la fase de ejecución de los proyectos. La fase de construcción la vienen desarrollando nuevos contratistas. Pero la demora en la ejecución de los proyectos ha llevado al incumplimiento en las fechas iniciales definidas para la entrega de los colegios. Se ha generado entonces, inconformidad en varias comunidades educativas; especialmente, en las que se debieron realizar demoliciones. La no entrega de las nuevas obras, ocasiona diferentes inconvenientes en la prestación del servicio educativo. A continuación, se citan los casos más relevantes:

- En el Colegio Rafael Reyes de Duitama, la demolición de una batería de baños y la demora en la reconstrucción de los nuevos baños, aunque busca mejorar la dotación de baños en cada piso, ha causado afectaciones y malestar entre la comunidad educativa por la no disponibilidad del servicio.
- En el Colegio Santo Tomás de Aquino se demolió un bloque completo, lo cual generó que un buen número de estudiantes debieran ser reubicados en otras dos instituciones educativas, ocasionando modificaciones en horarios a mañana y tarde para poder atender la educación de estos menores. Tal situación, también generó la eliminación de la jornada única en dichos colegios y hasta tanto no se cuente con la nueva infraestructura.
- Para el Colegio El Crucero de Sogamoso, se realizó la demolición de las instalaciones y los estudiantes fueron reubicados en otras dos instituciones educativas, causando hacinamiento y ajustes en las rutas de transporte de los estudiantes. Mientras no se entregue la nueva infraestructura se seguirán presentando dichos contratiempos.
- En la IE Julius Siever de Tunja, el colegio tiene hacinamiento, no tiene en este momento infraestructura recreativa y lúdica y tampoco restaurante, no hay espacios especializados para salas de profesores, no hay sala múltiple para reuniones y no se ha podido implementar la jornada única hasta tanto no se entregue el nuevo colegio. Aún no se cuenta con licencia de construcción.

- En la IE Rural del Sur en Tunja, actualmente la comunidad está en zona riesgo por estar ubicada junto a una vía veredal con bastante tráfico. Como el proyecto no se ha ejecutado, no hay cerramiento de las instalaciones, lo que facilita que los niños puedan salir y correr riesgos. Aún no se ha expedido la licencia de construcción.
- En la IE Normal Santiago de Tunja, existe hacinamiento que afecta la calidad educativa y que no ha permitido implementar la jornada única, no hay espacios lúdicos, no se permite desarrollar actividades deportivas. El ente territorial suministró dotación, por valor de cerca de 600 millones de pesos, pero no hay espacio donde ubicarlos elementos, lo cual puede generar deterioro de los mismos. El proyecto aún no cuenta con licencia de construcción.
- La Sede de Bachillerato de la IE San Luis de Gaceno fue demolida completamente en mayo de 2.018. A raíz de la demolición, todos los estudiantes fueron trasladados a la Sede Primaria, teniendo que laborar en doble jornada: Secundaria de 6.00 am a 12.30 pm y primaria de 12:30 pm a 6:10 pm, esto ha ocasionado hacinamiento en salones, por la necesidad de ubicar muchos más estudiantes en cada uno de ellos. En una sola oficina se tuvieron que acomodar Rectoría, Secretaría y Psicoorientación. Se suprimieron dos (2) aulas de informática, aunque el Colegio tiene Especialidad en Sistemas. Se suspendió el aula múltiple y se adecuó como sala de profesores y biblioteca. La mayoría de los libros se encuentran empacados, por falta de espacio. También hubo que recortar los horarios de Restaurante Escolar, para que todos almuercen en el mismo lugar y lleguen a tiempo a clase. En un pequeño cuarto que estaban abandonado, se debió ubicar la oficina de los coordinadores.
- En la I.E. Tecnico Industrial Mariscal Sucre de Boavita, se debió realizar un muro de contención y por ello no ha iniciado la construcción del Colegio. Por la demora en la ejecución del proyecto, se sigue sufriendo de incomodidad en el desarrollo de las actividades académicas y complementarias por los espacios reducidos.
- En cuanto a la I.E Indalecio Vásquez sede General Santander de Pesca, la obra se encuentra suspendida desde enero de 2020, por reajustes a los diseños y diseño de obras complementarias. El atraso en el cronograma de ejecución ha generado desconcierto en la comunidad y por solicitud de esta, se han realizado socializaciones sobre los inconvenientes y soluciones para la continuidad del proyecto.
- Para la I.E. Divino Niño de Umbita se determinó la necesidad de una obra de contención de gran magnitud y costo. En consecuencia, no se ha avanzado nada y la afectación para la comunidad educativa ha sido terrible, en palabras del rector. Dice que demolieron las instalaciones que estaban en buen estado, pero

no las que sí están en mal estado. Para dos grupos de estudiantes, las clases se han tenido que dar bajo carpas, no hay servicio de biblioteca, ni laboratorios, y desde hace tres años, no se cuenta con espacio deportivo por la necesidad de instalar allí las carpas. Las dotaciones del laboratorio y el almacén están en deterioro, debido a la imposibilidad de guardarlos adecuadamente. El desempeño académico, y la actividad cultural y deportiva del plantel se afectó de gran manera, por el incumplimiento en la entrega del proyecto.

- En cuanto a la IE Puente de Piedra del municipio de Ventaquemada, la demora en el inicio se debe, entre otras explicaciones, a la necesidad de extender una red de alcantarillado.

Adicionalmente, ninguno de los 19 proyectos objeto de auditoría ha sido terminado y en general el avance de los proyectos es aún muy bajo. Las deficientes instalaciones y las necesidades que dieron origen a la postulación de cada proyecto siguen sin ser resueltas, después de transcurridos cuatro (4) años del PNIE. Esto indica, que no se ha contribuido a la implementación de la jornada única escolar. Y, al contrario, las demoras en los proyectos han ocasionado que las metas definidas en el PNIE no se hayan cumplido.

Respuesta del Auditado

Respuesta de la entidad auditada: El Ministerio dio su respuesta mediante oficio FIE2020EE005240, de fecha 8 de junio de 2020, en los siguientes términos: dice el FFIE: *“...en cualquier contrato ... puedan presentarse “incumplimientos del contratista” que generen demoras en la ejecución del contrato, situación que aun cuando indeseable es susceptible de presentarse en la ejecución de cualquier contrato, pero de la cual no se deriva necesariamente reproche administrativo para quien tenía la calidad de contratante; máxime en contratos que como el Contrato Marco de Obra 1380-37-2016 fueron dotados de una interventoría encargada de efectuarle seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico al cumplimiento de su objeto y obligaciones....”* *“En tal sentido, debemos señalar que en el caso sub examine el PA FFIE como contratante, por intermedio de la interventoría adelantó las acciones encaminadas a procurar en primera instancia el cumplimiento del contrato por parte de la Unión Temporal MEN 2016 a través de los mecanismos previstos para el efecto, consistentes en requerimientos formales, solicitudes de presentación de planes de contingencia y finalmente cuando a ello hubo lugar, los descuentos de dinero derivados del incumplimiento de los acuerdos de niveles de servicios (ANS).”* Y adjunta relación de descuentos impuestos en cada Acuerdo de Obra y que en total suman \$7.105 millones. *“De lo expuesto se evidencia que la causa de las demoras que censura el ente de control y que han generado el malestar de la comunidad beneficiaria de los proyectos es imputable, como lo señala la propia Contraloría, al contratista Unión Temporal MEN 2016 y no al FFIE ni al PA FFIE, que como se explicará con más detalle en el siguiente acápite, han adelantado las acciones encaminadas a garantizar el desarrollo de los proyectos.”* *“Así las cosas, presentada ante el equipo auditor, la trazabilidad del proyecto y demostrando con ello que el FFIE ha actuado en el marco de sus competencias y ha acometido todas las acciones tendientes a lograr la ejecución de los mismos, solicitamos respetuosamente retirar la observación”.*

Comentario de la CGR

No se desconoce la gestión del FFIE y del MEN. Es cierto que el incumplimiento es responsabilidad del contratista inicial. El cuestionamiento se realiza justamente sobre el bajo avance de los contratos y el titular de la gestión de los recursos y de dichos contratos es el MEN, a través de la UG del FFIE. A pesar de lo expresado en la respuesta el FFIE, frente a las acciones que ha adelantado con miras a superar las dificultades y procurar la continuidad y finalización de los proyectos, cabe resaltar que estas han sido insuficientes toda vez que no se ha cumplido con las metas propuestas de PNIE y con los fines por los cuales fue creado el FFIE.

Como lo señala el FFIE en su respuesta, la fiducia mercantil es creada para que se cumpla una finalidad específica en relación con unos bienes concretos, caso en el cual no se está llevando a cabo, toda vez que los proyectos de las Instituciones Educativas están muy lejos de ser acabados.

Hallazgo N° 47 Procesos de sanción al contratista

El PNIE tiene como objetivo central el de generar medidas que permitan el acceso de los niños y niñas de las poblaciones más vulnerables a educación extendida de mejor calidad.

El día 12 de julio de 2016, se celebró el Contrato Marco N° 1380-37-2016 entre el Consorcio FFIE alianza BBVA, actuando como administrador Patrimonio Autónomo del FFIE y la Unión Temporal MEN 2016. El objeto del contrato es la Elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollan los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA-FFIE. El término para la ejecución del contrato es de 36 meses, contados desde el Acta de Inicio, suscrita el 18 de julio de 2016. Mediante otro sí del 26 de julio de 2018, se amplió este plazo hasta los 42 meses. Mediante otro sí de fecha 16 de julio de 2019, el plazo fue ampliado nuevamente hasta los 54 meses.

El numeral 2 de la cláusula décima segunda, de los acuerdos de obra, indican que el contratista debe cumplir, dentro de los plazos establecidos, todas las actividades y labores de cada una de las fases. La fase 1 o de pre-construcción tuvo un plazo de 3,5 meses en promedio.

Los proyectos ejecutados en el Departamento de Boyacá fueron cedidos en su etapa de ejecución, a tres cesionarios diferentes, con fechas 22 de marzo de 2019, 17 de mayo de 2019 y 17 de mayo de 2019. En los contratos de cesión, las partes pactaron, que las responsabilidades, riesgos y garantías correspondientes a la ejecución de la fase 1 y fases intermedias, pertenecen exclusivamente al cedente.

En los 19 proyectos que finalmente se adelantan en el Departamento de Boyacá, hubo incumplimiento del contratista. Especialmente, se incumplieron los plazos definidos para la etapa de pre-construcción, que incluyó principalmente la realización de los estudios y diseños para cada proyecto. También se obligaba a la obtención de los permisos y licencias necesarios para la construcción de cada obra. A pesar de haber suspendido y prorrogado en varias oportunidades el plazo de la fase 1, estas actividades finalmente se adelantaron en tiempos de entre 15 y 28 meses, cuando el plazo previsto contractualmente sería de sólo tres o cuatro meses. Las moras incurridas por el contratista estuvieron entre los ocho y 12 meses.

Desde finales de 2018, la interventoría solicitó la terminación anticipada de los acuerdos de obra, por incumplimiento del contratista. Entre las principales razones expuso: incumplimiento en la ejecución de la fase 1 - estudios y diseños; falta de rigurosidad en la implementación y cumplimiento de las normas NTC 4595 y NSR-10, y en general, las mínimas normas para la presentación de estudios técnicos y diseños de ingeniería, según lo establecido en el numeral 3.1.1, literal j) de cada Acuerdo de Obra. El MEN y el FFIE aprobaron dichas solicitudes a comienzos del año 2019 e iniciaron procesos de incumplimiento al contratista. Estos procesos finalizaron en la cesión de la etapa de construcción y actualmente las obras que se encuentran en ejecución están a cargo de los cesionarios. Como consecuencia, se dio por terminado el proceso de terminación anticipada por incumplimiento.

La interventoría también reportó sobre la aplicación de descuentos que serían procedentes, según lo regulado para los Acuerdos de Niveles de Servicio. Estos acuerdos definieron la tasación de una sanción, de acuerdo con el número de días de mora en el cumplimiento de cada fase. La interventoría cuantificó el valor de dichos descuentos, que, en la mayoría de los casos, superan al valor de la fase 1 y que, para los 19 proyectos auditados, suman \$7.105 millones.

Finalmente, en los documentos de cierre de los procesos de terminación anticipada - TAI, el Consorcio FFIE Alianza BBVA determinó: *“iniciar las acciones judiciales a que haya lugar para obtener el cobro de los perjuicios derivados por parte de la UNIÓN TEMPORAL MEN 2016, durante la ejecución de la fase 1 del Acuerdo de Obra”*. Pero estas decisiones no se han hecho efectivas. El contratista inicial no ha sido objeto de sanción derivada de sus incumplimientos. Como se mencionó en otra observación, las afectaciones para las comunidades educativas y para los municipios han sido relevantes en varios casos. Así mismo, los perjuicios relacionados con el incumplimiento en las metas del PNIE y de la implementación de la jornada única en los colegios involucrados han sido notorios. Pero el principal responsable de dichos trastornos no ha sido objeto de sanción.

Esta situación deriva de los extensos tiempos que ha llevó el proceso de terminación anticipada.

Respuesta del Auditado

Respuesta de la entidad auditada: Mediante oficio FIE2020EE005422 del 11 de junio, el MEN dio respuesta así: *“Ahora bien, puntualmente en lo que se refiere a los incumplimientos presentados por el Contratista de obra UT-MEN en la ejecución de los acuerdos de obra, se dio inicio al procedimiento de terminación anticipada por causal de incumplimiento. No obstante, lo anterior, el Contratista de obra solicitó autorización para que le fuera aprobada la cesión de los acuerdos de obra. Luego del análisis adelantado por la Unidad de Gestión en cuanto al cumplimiento de las calidades del Cesionario frente a los requisitos contemplados en los Términos de Condiciones Contractuales de la Invitación Abierta No. 04 del cual derivó Este Contrato Marco de Obra, y encontrando en esta figura la oportunidad de reactivación de las obras de manera expedita y así evitar un mayor perjuicio a la comunidad educativa del Departamento, el Comité Técnico emitió la recomendación al Comité Fiduciario para que se aceptara la cesión de los acuerdos de obra del Contrato Marco de Obra, quien a su vez, emitió la correspondiente instrucción al Consorcio FFIE Alianza BBVA, para que en su calidad de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE comunicara al Contratista dicha autorización. “... se indicó al Contratista que el PA-FFIE iniciaría las acciones a que hubiera lugar para obtener el cobro de los perjuicios derivados de la ejecución del contrato por parte del contratista UT-MEN 2016. En concordancia con esto, estando en los términos legales para ello, se está adelantando el proceso de levantamiento de la información, relativa a los informes finales de la interventoría y demás soportes técnicos, con el fin de solicitar ante las instancias judiciales correspondientes la reclamación de los perjuicios que este contratista ocasionó al Patrimonio Autónomo del FFIE. De la misma manera, la Unidad de Gestión se encuentra adelantando la estructuración de los documentos de reclamación ante la Compañía de Seguros, con el objeto de afectar la póliza que ampara el cumplimiento de los Contratos Marco y los Acuerdos de obra, de modo que se garantice el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del Contratista“ ... para hacer efectiva la Cláusula Penal del Contratista UT-MEN 2016, debe haberse previamente declarado el incumplimiento, que en el caso particular, debido a la cesión de los acuerdos de obra y por las razones antes expuestas, solo podrá realizarse a través del juez del contrato a quien se solicitara el resarcimiento integral de los perjuicios, teniendo en consideración la naturaleza privada de estos contratos. Así pues, es importante llamar la atención del órgano de control, señalando que dentro de las acciones implementadas por la Unidad de Gestión desde el segundo semestre del 2019 fue el reforzamiento de la Dirección Jurídica de esta Unidad y en particular, a partir del año de 2020, dada la necesidad de adelantar las gestiones tendientes al resarcimiento de estos perjuicios, se conformó el grupo de Defensa Jurídica de la Dirección Jurídica de la Unidad de Gestión, a través del cual se adelantaron las acciones judiciales del caso.” (sic)*

Comentario de la CGR

En su respuesta, el MEN destaca la decisión favorable de aceptar la cesión de los contratos, para buscar la continuidad de los proyectos y evitar mayores afectaciones a las comunidades educativas. Pero también reconoce que sólo hasta el año 2020 se ha reforzado la Dirección Jurídica en aras de buscar el resarcimiento de los perjuicios. Esto indica que aún está lejos de lograr la sanción efectiva del contratista, tal como lo manifiesta el hallazgo.

Hallazgo N° 48 Viabilidad jurídica de los predios (D)

El Decreto 1075 de 2011, *"Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación"* se reglamenta la conformación y funcionamiento de la Junta Administradora del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media — FFIE — prevista en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, que entre sus competencias se destaca la de *"Priorizar y definir los proyectos de infraestructura educativa que serán financiados o cofinanciados con recursos del FFIE"*.

Con Resolución N° 109131 del 24 julio 2015, se abrió la convocatoria para que las entidades territoriales certificadas en educación postularan sus predios como requisito previo a la presentación de los proyectos de infraestructura con el fin de obtener cofinanciación de recursos provenientes de la Ley 21 de 1982, que hacen parte del FFIE Preescolar, Básica y Media. El artículo 6 de la citada resolución, señala que: *"Mediante postulación de predios, las entidades territoriales certificadas en educación presentan a consideración del Ministerio de Educación Nacional, los predios de su propiedad y con disponibilidad inmediata de servicios públicos básicos, en donde tienen planeado ejecutar los proyectos de infraestructura educativa. La postulación de predios debe ser realizada en los términos que señale el Ministerio de Educación Nacional en la convocatoria y en la guía que expida para tal efecto, y tiene como objeto: demostrar que los predios cuentan con todas las condiciones jurídicas y técnicas para ejecutar el proyecto que pretenda ser presentado ante el Ministerio de Educación Nacional, por parte de la entidad territorial certificada"*.

Mediante Resolución N° 00201 del 05 de enero de 2015, se adoptaron las guías técnicas para la postulación de predios y presentación de proyectos de infraestructura educativa, según lo establece la Resolución N° 200 del 5 de enero de 2015. El artículo 3 definió, los siguientes requisitos técnicos para los predios:

"(...)c. Certificación de la entidad competente en la que conste que en el lote a utilizar es posible desarrollar el uso institucional educativo, que no se encuentre en zonas de riesgo o afectación, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial o el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente, incluyendo índices de ocupación y de construcción permitidos." (...) *"(...)f. Certificación del (la) alcalde(sa) Municipal o Distrital en la que conste que el (los) predio(s) no están invadidos o en posesión de terceros con el respectivo registro fotográfico no mayor a un (1) mes."*

A su vez, el Convenio 911 de 2016, suscrito por el MEN y el Municipio de Tunja, definió dentro de las obligaciones de este: *"Garantizar que el predio viabilizado en el cual se llevarán a cabo los proyectos del presente convenio esté y se mantengan libre de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo del proyecto."*

La Alcaldía de Tunja - Secretaría de Educación de Tunja, postuló el proyecto correspondiente a la Institución Educativa Rural del Sur. Sin embargo, se observa a folio 5 del Acta Comité de Gestión Territorial No. 25, que el Contratista Unión MEN 2016, solicitó licencia de construcción el 4 de septiembre de 2019, y esta fue devuelta por la Curaduría, toda vez que la documentación de la certificación catastral no aparece el municipio de Tunja como propietario del predio, sino que aún

figura el anterior propietario. Esta situación fue advertida en la visita de verificación técnica del FFIE del 7 de febrero de 2017, sin embargo, como se mencionó en la evaluación de la curaduría, esta irregularidad aún persiste.

Esta situación indica que no hubo compromisos del ente territorial, ni de la supervisión del FFIE para resolver oportunamente este problema.

El Municipio de Tunja, también postuló la Institución Educativa Julius Sieber. A 31 de diciembre de 2019, no se cuenta con licencia de construcción. El proceso de licenciamiento empezó el 4 de septiembre de 2019, pero fue devuelto con observaciones. Entre ellas se encuentra que la ETC, tenía que entregar un reconocimiento arquitectónico y estructural de las instalaciones del salón comunal existente en el predio. Según el informe de supervisión N° 11 del Convenio 911 de 2016. Además, existió acción popular No. 15001 33 33 009 2019 00001 00, la cual tuvo por objeto el restablecimiento de los derechos colectivos al uso del espacio público en el predio a intervenir. Según la comunidad, el salón comunal existente en el predio está en permanente uso.

El Municipio igualmente postuló el proyecto de la Institución Educativa Normal Superior Santiago de Tunja. El MEN, a través del FFIE, viabilizó este proyecto en el cual, según folio 5 del acta Comité de Gestión Territorial N° 25, existió inconveniente con una construcción de vivienda que no se encontraba legalmente reconocida dentro del predio a intervenir y que el ETC solicitó conservar el inmueble, sin embargo, este documento no precisa más información.

Adicionalmente, existe un problema descrito en el acta de Comité de Gestión Territorial. Se indica que los niveles de los pozos para descarga de aguas servidas, no se ajustan a los puntos de descarga definidos en los diseños. De construirlos como está diseñado, las redes de evacuación de las aguas negras quedarían en contrapendiente y no funcionarían. Por ello, necesario realizar un relleno para el proyecto de 1,40 m de espesor, en toda el área del predio. De esta forma, es posible construir la red sanitaria, tal como está diseñada.

Se observa que los proyectos enunciados no cumplían con los requisitos técnicos dispuestos en la guía de postulación de predios. En especial, tenían y siguen teniendo conflictos en la titularidad, legalidad y ocupación. Esta situación se origina en un incumplimiento en las obligaciones específicas del Convenio 911 de 2016, en lo que respecta a la garantía que debería dar el Municipio de Tunja, de que los predios se mantuvieran libres de limitaciones. Tanto el Municipio, como el FFIE, no han adelantado gestiones efectivas para resolver tales problemas, que existen desde hace al menos dos años.

Las situaciones advertidas han generado grandes demoras en la terminación de la Fase 1 y de no resolverse, seguirán atrasando el inicio de la fase de construcción. Las demoras en los proyectos han ocasionado perjuicios a la comunidad educativa y que las metas definidas en el PNIE no se hayan cumplido. **El hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Respuesta de la entidad auditada: Mediante oficio FIE2020EE005422 del 11 de junio, el MEN dio respuesta así: *“Ahora bien, en ejecución de la Fase 1 del contrato, el constructor UT MEN 2016 procedió a la radicación de la Licencia de Construcción, con ocasión de la cual, la Curaduría 1 mediante Acta de Observaciones No.C1A0C-410-19 de fecha 8 de noviembre de 2019 entre otros aspectos, solicita el certificado catastral especial. Es de aclarar que este certificado es diferente al certificado de libertad y tradición aportado en la postulación y que da cuenta de la identificación del propietario. Para el efecto, la ETC, por error, allegó un certificado catastral especial, pero de otro predio diferente al postulado (el Certificado allegado correspondía al predio de Matrícula No. 10003910207664), razón por la cual hizo incurrir en error al Comité de Gestión Territorial estableciendo en el Acta No. 25 que en el certificado allegado figura el propietario anterior del predio. Aclarado lo anterior con la ETC, ésta se encuentra tramitando el certificado catastral del predio priorizado con el fin de que el constructor pueda allegarlo y cumplir con el requerimiento de la Curaduría Urbana No. 1. Lo anterior ha llevado un término adicional al usual, debido a las condiciones de confinamiento en las que se ha encontrado el país en el presente año.*

IE Juluis Sieber

La Unión Temporal en ejecución de la fase 1, radicó la solicitud de licencia de construcción, respecto de lo cual, la curaduría solicitó actualizar el cuadro de áreas y plano de implantación. Para el efecto, la Secretaría de Educación de Tunja envió en medio magnético planos de reconocimiento arquitectónico y estructural del salón comunal el 24 de abril de 2020, el cual fue enviado el 25 de abril por intermedio del Gestor Territorial a la UT MEN 2016 y Consorcio GA Escuelas.

IE Normal Superior Santiago de Tunja

Esta observación es competencia de la ETC y deberá ser allegada a la Curaduría por su parte, razón por la cual, tal como se evidenció por el grupo auditor, en el acta Comité de Gestión Territorial No. 25 se registró como pendiente. En adelante, se continuará realizando el seguimiento, con el fin de que la ETC allegue la información y pueda lograrse la expedición de la Licencia de Construcción y la ejecución de la fase II del proyecto. Teniendo en cuenta lo anterior, se realizó mesa de trabajo en las oficinas de la interventoría en Bogotá el 23 de septiembre de 2019, en la que se concluyó que el predio requiere de un relleno para garantizar la pendiente de entrega de las aguas lluvias y sanitarias del proyecto en el pozo asignado por la empresa prestadora del servicio VEOLIA y que dicha entrega puede hacerse combinada (aguas residuales y lluvias). Por lo anterior se aclara que el relleno planteado como solución para la contrapendiente mencionada en el oficio de Contraloría, surgió por la petición de la ETC de realización de obras complementarias. Así mismo, dicho estudio surgió igualmente en el momento de ejecución de diseños definitivos, por lo cual, para verificar las viabilidades de conexión y culminar con el diseño hidrosanitario, se realizó la visita de la empresa mencionada en la cual se viabilizó la conexión en el pozo en comento.

Comentario de la CGR

El FFIE y la Alcaldía argumentaron sobre las gestiones adelantadas para subsanar las dificultades con los predios. Pero es claro que aún en el año 2020, las situaciones no se han podido resolver y los incumplimientos en los objetivos y metas de los proyectos se mantienen.

Institución Rural del Sur: la explicación del FFIE, denota la falta de controles adecuados al interior del ET y si bien es cierto la propiedad del inmueble fue revisado con el certificado de libertad y tradición, el problema descrito en la observación en cuanto a la certificación catastral fue advertida en la verificación técnica del FFIE del 7 de febrero de 2017, y dos años después no se subsanó dicha situación, que como lo indica el mismo FFIE, genera más retrasos en la obtención de la licencia e inicio de obra.

I.E. Juluis Sieber: si bien es cierto el MEN y la Junta Administradora del FFIE, han desplegado las acciones tendientes a subsanar las observaciones planteadas por la Curaduría con el fin de lograr la expedición de la Licencia de Construcción, estas ha sido desplegadas en los años 2019 y 2020, sin embargo, los problemas derivados de la falta de reconocimiento arquitectónico y estructural, denota falta de verificación jurídica del Inmueble postulado y posible incumplimiento del ET a las cláusulas del Convenio 0911 de 25 de abril de 2016.

I.E. Normal Superior Santiago de Tunja: con respecto a la explicación entregada sobre la gestión realizada por la UG-FFIE en el marco de sus competencias, se observa que ha tenido inconvenientes por no contar legalizados todos los documentos del predio viabilizado como en este caso sucedió con la construcción de vivienda existente, que finalmente conlleva a más retrasos en la obtención de la licencia, por otro lado, frente a las obras complementarias necesarias, en este caso, se observa que se basaron en la certificación del ET de disponibilidad de servicios públicos, sin embargo se aprecia que la obra necesaria de un relleno de 1.40 en todo el predio es de gran envergadura y que podría poner en riesgo la consecución del proyecto, como lo considera el mismo ET en su respuesta a la observación al advertir que: *“Esta es una solución de impacto económico considerable, por lo que se hace necesario revisar detenidamente con los profesionales de las áreas correspondientes (educación e infraestructura) y determinar otro tipo de alternativas que puedan ser efectivas que cumplan con las especificaciones técnicas de la construcción y que además se ajusten a las necesidades, y referentes económicos de la Alcaldía”.*

Esta situación no fue advertida en el estudio del predio a viabilizar y deja ver que la Alcaldía de Tunja, postuló un predio que no cumplía con la disponibilidad de servicios públicos. Como consecuencia de lo anterior se advierte que los procedimientos establecidos para la revisión de predios fueron muy laxos, lo que

conllevó a las observaciones formuladas por las curadurías y el desistimiento de licencia acaecido, además del hecho relevante que, a hoy, 4 años de suscripción de acuerdos de obra, no se cuente con diseños aprobados.

Hallazgo N° 49 Labor de supervisión

La Ley 1474 de 2011, definió el alcance y funciones de la interventoría y supervisión: *“ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...)”*

Los contratos marco de interventoría y manuales de supervisión e interventoría, definen que los informes de interventoría deben contar con la revisión y aprobación del supervisor designado por el FFIE para cada proyecto. Esto aplica tanto para los semanales o mensuales, así como los informes parciales como los relacionados con el tema ambiental, del componente social, de seguridad industrial y salud ocupacional, de la calidad de los productos. Tales informes incluyen el apartado especial para que la supervisión realice sus observaciones y emita conceptos de aprobación o aceptación.

En varios informes de interventoría, correspondientes al mes de junio de 2019, se encontró que no tienen firma de revisión y aprobación del supervisor. Esta firma da el carácter de revisado y aprobado al informe. Entonces, la situación advertida no permite tener certeza de que dicha información rendida sobre los proyectos sea oficial y definitiva. Y también indica que los respectivos supervisores no estuvieron prestos a cumplir sus obligaciones.

La situación descrita se observó en los informes del mes de junio de 2019, correspondientes a los siguientes proyectos:

- Nuestra señora de Morcá, en Sogamoso.
- San Martín de Tours sede central, en Sogamoso.
- Técnico Santo Tomás de Aquino, en Duitama.
- Técnico Rafael Reyes, en Duitama.
- Puente de Piedra, en Ventaquemada.

También se observó la misma situación, en los informes mensuales de interventoría, de diciembre de 2019, para los siguientes proyectos:

- San Nicolas de Tuta. No. 23

- Divino Niño de Umbita. No. 24.

Adicionalmente, no aparecen firmas del supervisor en las actas de socialización de los comités de obra que aparecen en el informe de interventora, del mes diciembre 2019, para las I.E Indalecio Vásquez de Pesca y Marco Aurelio Bernal de Garagoa. Y en los registros correspondientes a la IE Gonzalo Suarez Rendón de Tunja, se observó que, en las actas de seguimiento de obra del 29 de octubre de 2019, 3 de diciembre de 2019, y 10 de diciembre de 2019, no hubo participación ni firma por el por parte del Supervisor del FFIE-Gestor Territorial.

Esta situación está generada por falta de atención en la suscripción de todos los formatos e informes requeridos por el FFIE.

Respuesta del Auditado

Respuesta de la entidad: Mediante oficio FIE2020EE005422 del 11 de junio, el MEN dio respuesta así: *“Al respecto, es pertinente señalar que la revisión de los informes de interventoría por parte de la supervisión se efectúa mediante el diligenciamiento del Formato F23, el cual se tramita una vez el supervisor ha efectuado la revisión del formato correspondiente. Lo anterior, teniendo en cuenta que los informes mensuales no incluyen un espacio especial para que la supervisión realice sus observaciones y emita conceptos. Por lo anterior, adjuntamos los formatos F23, en los cuales consta la revisión y aprobación, por parte de la supervisión, de los informes a los que hace referencia el grupo auditor. Es igualmente pertinente aclarar que, de acuerdo al procedimiento aplicado para la aprobación, si en la primera revisión no se aprueba el informe, se pide a la interventoría que realice la subsanación pertinente y cuando ésta se presenta, en caso de encontrarse debidamente corregida, se procede a la aprobación. Este es el caso de los informes mensuales de diciembre de 2019, para los proyectos San Nicolas de Tuta (No. 23) y Divino Niño de Umbita (No. 24), en los que se encuentran informes sin firma del formato F23, no obstante, se genera un alcance posterior para subsanar dichas observaciones con el formato suscrito. Se adjuntan las revisiones realizadas a los informes y la respectiva aprobación, lo que da cuenta que no existen informes presentados que no hayan sido objeto de revisión y aprobación por parte de la supervisión. En cuanto al seguimiento que deben efectuar los supervisores debe señalarse que periódicamente se realizan comités de seguimiento a todos los proyectos, en los que se participa de manera presencial o virtual, de acuerdo con las demás actividades que se tengan programadas. Adicionalmente y conforme se ha señalado en el presente documento, existe la evidencia de las labores puntuales que en el marco de la supervisión a la interventoría se ha realizado por parte de los gestores territoriales, en relación con los proyectos objeto de la observación. En este orden de ideas, la firma de un acta no puede constituirse en un precedente negativo que permita concluir el incumplimiento de las obligaciones de los supervisores y por el contrario respetuosamente solicitamos valorar el seguimiento descrito en la presente comunicación y los soportes documentales que hemos adjuntado, y que dan cuenta de manera suficiente del actuar riguroso de los supervisores, una vez hecho lo cual, solicitamos retirar la observación.”*

Comentario de la CGR

Según explica el FFIE en su respuesta, la labor de los supervisores está documentada en otros formatos e instancias, en las cuales también se desarrolla la

vigilancia. Pero no hay razón para que no se diligencien todos los documentos en los cuales está prevista su firma.

El hallazgo no plantea que no se realice el seguimiento por parte de la supervisión. Por tal razón, no se dio una connotación disciplinaria. Pero la falta de firmas en ciertos documentos de vigilancia y seguimiento de los contratos, indican que no se atienden los registros creados por el mismo FFIE.

Dado que la mayoría de los informes de supervisión y actas de seguimiento sí tienen la firma y comentarios del supervisor, no se aceptará que la explicación dada desvirtúe los hechos plasmados en la observación. Se valida el hallazgo como administrativo.

Departamento de Santander

Hallazgo N° 50 Rendimientos Financieros

El Manual Financiero PA-FFIE, en su numeral 3.1.4 Rendimientos Financieros, expresa: “...Respecto a los rendimientos generados por los recursos transferidos al PA FFIE por las ETC/ET, se podrán reinvertir en el proyecto de acuerdo con el contrato de fiducia, a la naturaleza de los recursos transferidos, y el acuerdo de cofinanciación para la transferencia de recursos al PA FFIE (anteriormente denominado documento de formalización de las condiciones de transferencia de recursos al PA FFIE)”.

En el Contrato 1380 de 2015, suscrito entre el MEN y el Consorcio FFIE-Alianza BBVA, en la cláusula primera obligaciones del contratista. Aclarar la Cláusula Segunda del Contrato N° 1380 de 2015, respecto de los literales e) y f), los cuales quedarán así: e) “... Los rendimientos financieros generados de los recursos provenientes de la Nación serán reinvertidos en el proyecto, como parte de los recursos disponibles del FFIE. Los rendimientos financieros generados de los recursos provenientes de las Entidades Territoriales serán reinvertidos en el proyecto, en los casos que la Entidad Territorial acuerde su reinversión, de lo contrario deberán reintegrarse a cada una de ellas”.

Dentro del contrato de fiducia mercantil 1380-2015 en la cláusula octava: Valor de los recursos entregados en administración expresa: “...Igualmente, harán parte los recursos que se destinen y apropien en desarrollo del Plan de Infraestructura Educativa. Además de estos recursos, serán parte del patrimonio Autónomo los rendimientos financieros derivados de la inversión de sus recursos, tal como lo establece el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 10 de la Ley 1737 de 2014”.

Sin embargo, el FFIE, a 31 de diciembre de 2019, refleja en el estado de los recursos de todos los Entes Territoriales Certificados -ETC., (Santander, Bucaramanga, Floridablanca, y Piedecuesta), la incorporación de \$6.749.648.457 por concepto de rendimientos financieros de cada uno de estos productos de los recursos aportados por los ETC y que se encuentran en cuentas corrientes remuneradas y en los fondos

de inversión colectiva. Dicho valor se contempla dentro del total de recurso disponible según Documento de Disponibilidad Presupuestal DDP. No obstante lo anterior, se observó que los rendimientos financieros generados según extractos bancarios desde el 2016 al 2019, fueron por \$7.243.118.507,20, reflejando diferencia de \$493.470.050,20, valor que, al descontarle los gastos bancarios, gravamen a los movimientos financieros GMF y el pago por visita que se dieron entre el 2016 y 2019 producto de los proyectos de los entes territoriales, originó un valor de \$406.797.539 de rendimientos financieros no incorporados en los DDP como disponibles para los proyectos en la vigencia 2019. (Ver los siguientes cuadros).

Cuadro No. 95
Rendimientos Financieros 2016 al 31-12-2019

ETC	No. CUENTA CORRIENTE	CUENTA CORRIENTE REMUNERADA	FONDOS DE INVERSION ABIERTA COLECTIVA	TOTAL RENDIMIENTOS A 31-12-2019	INCORPORADOS SEGÚN DDP A 31-12-2019	DIFERENCIA NO INCORPORADA
FLORIDABLANCA	309-032555	1,238,970,280.00	171,846,793.20	1,410,817,073.20	1,330,644,529.00	80,172,544.20
PIEDRECUESTA	309-038982	973,190,882.00	180,516,851.77	1,153,707,733.77	1,034,170,774.00	119,536,959.77
BUCARAMANGA	309-032654	2,048,151,078.00	245,780,099.64	2,293,931,177.64	2,151,862,711.00	142,068,466.64
SANTANDER	309033652	2,003,192,511.00	381,470,011.59	2,384,662,522.59	2,232,970,443.00	151,692,079.59
TOTAL RENDIMIENTOS		6,263,504,751.00	979,613,756.20	7,243,118,507.20	6,749,648,457.00	493,470,050.20

Fuente: Documentos DDP a 31-12-2019 del FFIE y Extractos bancarios 2016 al 2019

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 96
Rendimientos financieros pendientes de incorporar en el 2019

ETC	Rendimientos generados acumulados a 31/12/2019	Rendimientos incorporados según DDP a 31-12-2019	Valor rendimientos pendientes de incorporar	Gastos bancarios (comisión e IVA, cheq)	GMF descontados	Pago de visitas	Total pendiente de incorporar
Bucaramanga	2.293.931.178	2.151.862.711	142.068.467	28.308.736	29.098.158	1.162.659	83.498.914
Floridablanca	1.410.817.073	1.330.644.529	80.172.544	2.860.203	12.589.680	1.857.265	62.865.396
Piedecuesta	1.153.707.734	1.034.170.774	119.536.960	8.748.470	533.993	369.512	109.884.985
Santander	2.384.662.523	2.232.970.443	151.692.080	0	0	1.143.836	150.548.244
Totales	7.243.118.507	6.749.648.457	493.470.050	39.917.409	42.221.831	4.533.272	406.797.539

Fuente: Extractos bancarios 2016 al 2019 de los ETC

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Situación originada por deficiencias en los mecanismos de control, lo cual conlleva a que estos recursos no sean incorporados en su oportunidad y no se reinviertan en los proyectos de acuerdo con el contrato de Fiducia, y el acuerdo de cofinanciación para la transferencia de recursos al PA-FFIE.

Respuesta del Auditado

La Dirección Jurídica del FFIE mediante oficio N° FIE2020EE004568 del 18-05-2020, manifiesta lo siguiente: "... Con el fin de dar respuesta a su observación y de conformidad con lo indicado por el área financiera de la UG-FFIE, se informa que efectivamente se tienen los mecanismos de control y se ejecutan los procedimientos respectivos para incorporar los rendimientos

generados de los recursos de las entidades territoriales; por lo cual es pertinente hacer las siguientes precisiones respecto al proceso de incorporación: En efecto en la base de datos de DDP (Documento de disponibilidad presupuestal) con corte a 31 de diciembre de 2019 los rendimientos incorporados fueron los siguientes:

BUCARMANGA	\$2.151.862.711
FLORIDABLANCA	\$1.330.644.529
PIEDECUESTA	\$1.034.170.774
SANTANDER	\$2.232.970.443

Sin embargo, se aclara que dichos rendimientos son incorporados por la Unidad de Gestión, una vez sea recibido el reporte oficial de cifras por parte de la fiduciaria; de esta manera, aquellos rendimientos que fueron generados a corte del 31 de diciembre de 2019 fueron incorporados en el mes de enero de 2020. Es importante resaltar que una vez se tienen los rendimientos generados, para determinar el valor de rendimientos a incorporar, es descontado: Gastos bancarios, provisión de GMF, GMF Descontados, y Pago de Visitas de análisis de lugar; de esta forma se garantiza que los totales incorporados a la disponibilidad presupuestal es del recurso efectivamente disponible para priorizar en proyectos. De esta manera, en el mes de enero de 2020 se ejecutó el respectivo proceso de incorporación de los rendimientos con corte a 31 de diciembre de 2019, con los siguientes datos:

	RENDIMIENTOS GENERADOS ACUMULADOS A 31/12/2019	RENDIMIENTOS INCORPORADOS PREVIAMENTE	GASTOS BANCARIOS	PROVISIÓN GMF	GMF DESCONTADO	PAGO DE VISITAS	TOTAL A INCORPORAR
BUCARAMANGA	2.336.708.706	2.151.862.711	2.819.855	53.522.129	29.098.031	1.261.800	98.144.180
FLORIDABLANCA	1.439.809.383	1.330.644.529	3.219.371	32.350.269	12.584.169	3.364.800	57.646.245
PIEDECUESTA	1.160.923.265	1.034.170.774	172.629	44.110.922	532.771	1.261.800	80.674.369
SANANDER	2.409.160.189	2.232.970.443	32.970.622	0	0	6.309.000	136.910.124

BUCARMANGA	\$2.250.006.891
FLORIDABLANCA	\$1.388.290.774
PIEDECUESTA	\$1.114.845.143
SANTANDER	\$2.369.880.567

De acuerdo a lo anterior, la información con la que cuenta la Unidad de Gestión del FFIE y la Ofiduciaria se encuentra debidamente conciliada ratificando que los recursos correspondientes a rendimientos financieros están siendo incorporados debidamente para la ejecución de los proyectos de acuerdo con el contrato de Fiducia número 1380 y el acuerdo de cofinanciación suscrito con la entidad territorial, por lo tanto, se solicita al ente de control retirar la observación administrativa presentada en el informe”.

Comentario de la CGR

Una vez analizada la respuesta, ésta no desvirtúa la observación por las siguientes razones:

- No se evidencia en un estado oficial o presupuestal de la ejecución tanto en el ingreso como en el egreso de los rendimientos financieros, con el fin de hacerle seguimiento por conceptos.

- No se da explicación a que corresponde la Provisión de los GMF, es decir sobre qué base se toman para su cálculo y cuál es su manejo para disponer de esos recursos.
- El pago de visitas de los proyectos, dados desde el 2016 al 2019, de los proyectos objeto de la auditoría con recursos de cada uno de los entes territoriales certificados suman \$4.533.272 valor neto que corresponde a los recursos del ETC y en su respuesta menciona que se pagó \$12.197.400.
- Observando los extractos bancarios 2016 al 2019, los rendimientos financieros que se incluyen no especifican en el mismo extracto que correspondan a los generados hasta el mes de noviembre, los incluyen con fecha de diciembre; así mismo cuando se coteja la información con los libros auxiliares, estos no registran que corresponden al mes de noviembre según año. Se incorporan tal como están en el extracto. No se hace aclaración alguna. De otra parte, el Consorcio Alianza BBVA certifica los rendimientos a corte 31 de diciembre de 2019.
- En cuanto a los gastos bancarios no especifica los conceptos. No obstante, se tomaron los valores de comisiones, IVA, compra chequera.
- Los descuentos por GMF sumaron según extractos bancarios 2016 al 2019 de todos los entes territoriales certificados \$42.221.831.

Por lo anterior se ajusta lo comunicado en \$406.797.539, validándose la observación como hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 51 I.E. Colegio Integrado del Carare del Municipio de Cimitarra – Santander - Fases 1 y 2, Obras Complementarias, presentan atraso

Contrato Marco N° 1380–37–2016, suscrito el 12 de julio de 2016 entre La Unión Temporal MEN-2016 y el Consorcio FFIE-Alianza BBVA, Cláusula Primera. Objeto: *“El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato”* Cláusula Séptima. Obligaciones generales del contratista. Establece en el numeral 3 *“Realizar y ejecutar los estudios, diseños y obras objeto del Contrato, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas y formuladas en los TCC y en cada Acuerdo de Obra asignados por EL CONTRATANTE; numeral 5 “Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del Contrato”*. Parágrafo Primero. *“El CONTRATISTA deberá cumplir las obligaciones establecidas en la presente cláusula bajo los criterios de calidad y oportunidad, de acuerdo con las directrices y lineamientos determinados por el INTERVENTOR y el CONTRATANTE. En caso de que se presenten diferencias entre el INTERVENTOR y el CONTRATISTA respecto a tales criterios, los órganos de gestión del PPA FFIE, o aquellos que éste establezca, resolverán la diferencia”*. Parágrafo Segundo. *“Sin perjuicio de lo anterior, el CONTRATISTA adquiere plena responsabilidad por la calidad de las obras que ejecute, cuyo recibo a satisfacción debe ser avalado y aprobado por la INTERVENTORÍA.”*

Acuerdo de Obra N° 406051 del 19-09-2017 suscrito entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA, actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del PA-FFIE y La Unión Temporal MEN-2016, para realizar las labores de pre - construcción, construcción y post - construcción para la ampliación y mejoramiento de la IE Colegio Integrado del Carare ubicado en el Municipio de Cimitarra-Santander.

En desarrollo del Proyecto según Acuerdo de Obra N° 406051 del 19 de septiembre de 2017, suscrito entre Consorcio FFIE Alianza BBVA y Unión Temporal MEN-2016, para para la ampliación y mejoramiento de la IE Colegio Integrado del Carare del Municipio de Cimitarra-Santander, con un plazo inicial de 13 meses por valor total de \$2.242.804.505; según Orden de Inicio y Cronograma de la Fase 1 por \$75.909.719, se contempló la realización de estas labores entre el 27-09-2017 y el 11-01-2018, sin embargo, la suscripción del Acta de Recibo a Satisfacción de la Fase 1 por parte de la Interventoría Consorcio Sedes Educativas al contratista cedente UT MEN-2016, correspondiente a estudios y diseños del Acuerdo de Obra No 406050, se suscribió el 10 de abril de 2019 y la apropiación de diseños se llevó a cabo el 04 de mayo de 2019 por parte de GMP Ingenieros SAS, en razón a que el 14 de diciembre de 2018 se suscribió el Contrato de cesión parcial del Contrato No. 1380-37-2016 entre Union Temporal MEN-2016 y G.M.P. Ingenieros S.A.S., Debido al incumplimiento por parte del contratista de obra Union Temporal MEN-2016 en la entrega de los diseños, a la fecha no han sido facturados los \$75.099.719, correspondientes a la Fase 1, por cuanto se debe realizar un descuento por aplicación de ANS¹²⁸.

La orden de inicio de la Fase 2 se suscribe el 14 de mayo de 2019, con fecha de vencimiento el 14 de enero de 2020, de conformidad con el termino fijado en el Acuerdo de Obra de 8 meses para su ejecución; según el Informe Mensual de Interventoría del periodo 01 al 31 de diciembre de 2019, presentándose un avance del 14,08%, respecto a un programado a esa fecha del 19,88%, de otra parte, en desarrollo de esta fase, se sucedieron varias suspensiones de las obras desde el 20 de junio de 2019 hasta el 18 de octubre de 2019, con el fin de resolver situaciones no identificadas y tenidas en cuenta al inicio del proyecto, adición de obras complementarias, tala de árboles y la reubicación de un “*Punto Vive Digital*” ubicados en el predio, fijándose nueva fecha de terminación final el 12 de julio de 2020, situaciones que siguieron afectando negativamente el desarrollo del proyecto, que hoy presenta una ejecución del 24.26% frente a un programado del 22.88%, según certificación del departamento de Santander mediante comunicación 20200043142 del 13-04-2020, el proyecto se encuentra en Fase 2 Ejecución. Todo lo anterior, evidencia que se han presentado atrasos el cumplimiento de los términos para la ejecución de las diferentes fases de este proyecto.

¹²⁸ Ver: Informe Mensual de Interventoría del periodo 01 al 31 de diciembre de 2019.

Respecto a la ejecución de obras complementarias en este proyecto, se evidenció que con Otrosí No. 1 del 15 de junio de 2018, se acordó incluir obras complementarias por \$61.799.597 y una ampliación del término en cincuenta (50) días; posteriormente, fue suscrito el Otrosí No. 2 del 11 de octubre de 2019, donde se adicionaron las obras complementarias de mejoramiento de suelos y áreas administrativas, así como un plazo adicional de sesenta (60) días calendario; estas obras complementarias, aún no están concluidas, debido a que la construcción de tanque y cuartos técnicos presentan un avance del 20%; mejoramiento suelos bloque 1 del 37,5% y mejoramiento suelos bloque 2 del 89%.

Los atrasos ocurridos en la entrega de trabajos y obras del proyecto se debieron a incumplimientos por parte del contratista Unión Temporal MEN-2016, la ocurrencia de situaciones no identificadas y tenidas en cuenta al inicio del proyecto que generaron suspensiones de las obras.

Situación que ha afectado la ejecución, terminación y entrega de las instalaciones construidas a los beneficiarios, con el fin de dar cumplimiento a la política de jornada única.

Respuesta del Auditado

*“(…) Ahora bien, en aras de demostrar las gestiones realizadas por la Unidad de Gestión para el seguimiento de los proyectos así como los esfuerzos adelantados por la Entidad para procurar el cumplimiento de los contratos marco de obra y así dar continuidad a los proyectos con el fin de entregarlos a la comunidad educativa, se procede conforme a lo informado por parte de la Coordinación de la región Santander a dar respuesta a la observación, de la siguiente manera: El 19 de Septiembre de 2017, se suscribió el Acuerdo de Obra No. 406051 para adelantar la ejecución del proyecto de Infraestructura IE **Colegio Integrado del Carare del Municipio de Cimitarra - Santander** y cuya orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 27 de septiembre de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses. Durante el desarrollo de la Fase 1 se presentaron atrasos por parte del Contratista de Obra UT MEN 2016, razón por la cual la Interventoría del Acuerdo de Obra y el PA-FFIE, envió los siguientes requerimientos: Comunicado No LEN 2480-17 MFF6-1706 del 17 de diciembre de 2017, enviado por la Interventoría al contratista de obra UT MEN-2016, dando respuesta a la radicación del proyecto topográfico, en su tercera revisión, anexando ficha técnica. Comunicado No LEN 2676-17 MFF6-1706 del 28 de diciembre de 2017, enviado por la Interventoría al contratista de obra UT MEN-2016, dando respuesta a la solicitud de revisión estudio de suelos, anexando ficha de revisión de especialista, con observaciones que solicitan sean atendidas teniendo en cuenta la normatividad vigente. El 23 de marzo de 2018 el PA-FFIE mediante comunicado FFIE-EE-02104, solicitó al contratista de obra UT MEN 2016 presentar en un plazo no mayor a tres días hábiles un plan de contingencia que lleve al cumplimiento y cierre de la Fase I de los 49 Acuerdos de Obra que se encuentran pendientes de entregar a satisfacción, toda vez que no fue atendido el requerimiento FFIE-EE-06554 enviado el 21 de noviembre de 2017. Ahora bien, el 11 de enero de 2018 fue suscrita el Acta de Terminación de la Fase 1 donde el porcentaje total ejecutado fue del 27% y un atraso del 73%. Aquí es importante precisar, que el acta de terminación Fase 1- Estudios y Diseños es aquella que se suscribe en la fecha en que termina el plazo correspondiente. En caso de que para la fecha establecida para terminación y entrega no se haya finalizado la totalidad de las actividades, dará lugar al inicio de un posible incumplimiento. Sin embargo, paralelamente se*

establecerán en el acta los porcentajes de ejecución a la fecha, las observaciones a que haya lugar, las nuevas fechas para la entrega y cumplimiento de la totalidad de actividades a cargo del Contratista. En el marco de lo anterior, una vez terminado el plazo de ejecución de la Fase 1, con el propósito de realizar acciones que con llevaran al Contratista de obra a cumplir su objeto contractual, toda vez que el Contrato Marco de Obra se encontraba vigente, se adelantaron las siguientes acciones por parte de la Interventoría y el PA-FFIE: El 09 de febrero de 2108, la interventoría envió comunicado No LEN 0559-18- MFF6-1706, al Contratista de Obra UT MEN-2016, notificando un avance de los entregables de la Fase 1 del 27% presentando un atraso del 73%; el cual se ve reflejado en el resumen de estado de los productos por hito. Por lo anterior, se instó al Contratista a entregar la totalidad de las revisiones y productos pendientes a la mayor brevedad posible. El 28 de marzo de 2108, la interventoría envía comunicado No LEN 1278-18- MFF6-1706, al Contratista de Obra UTMEN-2016, notificando un avance de los entregables de la Fase 1 del 31% presentando un atraso del 69%; el cual se ve reflejado en el resumen de estado de los productos por hito. Por lo anterior, se instó al Contratista a entregar la totalidad de las revisiones y productos pendientes a la mayor brevedad posible. El 27 de abril de 2018 contratista de obra UT MEN 2016, por medio del oficio G07-UTMENFFIE-2016-2867 presentó el plan de mejoramiento solicitado por el PA-FFIE en comunicado del 23 de marzo de 2018. El 06 de agosto de 2108, la interventoría envió el comunicado No LEN 3019-18- MFF6-1706, al Contratista de Obra UT MEN-2016, notificando un avance de los entregables de la Fase 1 del 70% presentando un atraso del 30%; el cual se ve reflejado en el resumen de estado de los productos por hito. Por lo anterior, se instó al Contratista a entregar la totalidad de las revisiones y productos pendientes a la mayor brevedad posible. Ahora bien, mediante Comunicado No LEN 0021-17 MFF6-1706 del 21 de enero de 2019, la Interventoría dio respuesta a la solicitud de revisión del proyecto estructural que había sido radicada por el Contratista de obra UT MEN-2016. En la citada revisión, se encontraron varias inconsistencias, además de que la información entregada en memorias de calculo estaba incompleta, lo que no permitió que se llevara a cabo una revisión de detallada de documentos. Adicionalmente, durante el periodo comprendido entre el periodo comprendido entre octubre de 2017 hasta mayo de 2018 se realizaron diez (10) comités de seguimiento entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra UT MEN 2016, además de los dieciséis (16) Comités de Gestión Territorial realizados con la Entidad Territorial. No obstante, y pese a las acciones adelantadas por la Interventoría y el PA-FFIE no se logró la entrega de los productos de la Fase 1 por parte del Contratista UT MEN 2016, por consiguiente, en cumplimiento de lo establecido contractualmente, la Interventoría radicó el informe de incumplimiento del Acuerdo de Obra el 15 de febrero de 2019, donde recomendó adelantar la Terminación Anticipada por Incumplimiento. Paralelo a la radicación de los informes de Terminación Anticipada por Incumplimiento el Contratista de Obra UT MEN 2016 presentó a consideración del Contratante PA-FFIE, posibles cesionarios para que asumieran la ejecución del Contrato Marco de Obra y los Acuerdos de Obra derivados de éste, los cuales en la medida en que se fueron evaluando no acreditaban las mismas calidades técnicas, financieras y jurídicas presentadas en la oferta evaluada al cedente. Sin embargo, una vez cumplidas las condiciones, el PA-FFIE el 20 de diciembre de 2018 aprobó la cesión parcial del contrato a la firma GMP Ingenieros SAS para las instituciones educativas de Santander, toda vez que primaba la necesidad de continuar con la ejecución de los proyectos, sin perjuicio de las acciones judiciales que se van a adelantar contra este Contratista de Obra, tendientes a obtener el resarcimiento de los perjuicios, vinculando para ello, a las compañías aseguradoras. Para la materialización de la cesión y el inicio del proyecto por parte de la firma GMP Ingenieros SAS, se estableció como requisito el Acta de Recibo a Satisfacción de entregables de Fase 1 y la apropiación de diseños por parte del Contratista Cesionario GMP Ingenieros SAS. Por lo anterior, se continuó instando al Contratista de Obra a entregar los productos de la Fase 1, para lo cual se desarrollaron mesas de trabajo continuas, que dieron como resultado, la suscripción del Acta de Recibo a Satisfacción de la Fase 1 por parte de la Interventoría Consorcio Sedes Educativas al contratista cedente UT MEN 2016, correspondiente a estudios y diseños del Acuerdo de Obra No 406050, el 10 de abril de 2019. La apropiación de diseños se llevó a cabo el 04 de mayo de 2019

por parte de GMP Ingenieros SAS, por consiguiente, una vez cumplidos los requisitos se dio orden de inicio a la Fase 2 el 14 de mayo 2019. El 20 de junio de 2019 se suscribió acta de suspensión a la Fase 2 por un término de 30 días calendario dado que era necesario tramitar los permisos para la tala de árboles y la reubicación de un "Punto Vive Digital" ubicados en el predio. Entre el 25 y el 27 de junio de 2019 en mesas de trabajo se planteó la necesidad de ejecutar unas obras complementarias fundamentales que consisten en el mejoramiento de suelos para la cimentación. El 20 de julio de 2019 se suscribió la prórroga No 1 a la Suspensión No 1, por 30 días calendario de la Fase 2, toda vez que, si bien se había autorizado la tala de árboles, continuaba sin atenderse por parte de la ETC Santander el traslado del "Punto Vive Digital" El 19 de agosto de 2019 se suscribió la prórroga No 2 a la Suspensión No 1, por 30 días calendario de la Fase 2, toda vez que, continuaba sin atenderse por parte de la ETC Santander el traslado del "Punto Vive Digital". Así mismo entre los meses de agosto y septiembre de 2019 fueron presentadas y aprobadas las obras complementarias fundamentales, requeridas antes del inicio de la Fase 2, entre el Contratista de Obra y la Interventoría. El 04 de septiembre de 2019, el PA-FFIE remitió oficio 2019-EE08668, a la Gobernación de Santander, solicitando la priorización de recursos para la ejecución de las Obras Complementarias, por consiguiente, el 18 de septiembre de 2019 se suscribió la prórroga No 3 a la Suspensión No 1, por 30 días calendario de la Fase 2, a la espera de la priorización de los recursos necesarios por parte de la ETC Santander para la ejecución de las obras complementarias fundamentales y previas al inicio de la Fase 2. El 10 de octubre de 2019, el despacho de la Secretaría de Educación Departamental de Santander, en comunicado No 20190157855, aprobó la asignación de recursos que están disponibles en el PA-FFIE, por consiguiente, el 11 de octubre de 2019, fue suscrito el Otrosí No. 2 de obra el cual se adjunta al presente oficio, donde se adicionaron las obras complementarias de mejoramiento de suelos y áreas administrativas, así como un plazo adicional de sesenta (60) días calendario. El 18 de octubre de 2019, se dio orden de reinicio a la Fase 2 con fecha de terminación final el 12 de julio de 2020 y no el 14 de enero de 2020 como se indica en la comunicación del asunto. Por consiguiente, aclaramos que una vez cedido el proyecto de la IE Colegio Integrado del Carare, ubicada en el municipio de Cimitarra, se presentaron situaciones ajenas a la voluntad de las partes que con llevaron a suspender la ejecución de la obra y una vez dichas situaciones fueron superadas se continuo con la ejecución del proyecto que hoy presenta una ejecución del 24.26% frente a un programado del 22.88%. Así las cosas y como se puede observar, las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PA-FFIE al Acta de Servicio de la Interventoría, en relación con el proyecto de la IE Colegio Integrado del Carare ubicada en el municipio de Cimitarra. Por último, se anexan los soportes que desvirtúan la presente observación en la carpeta denominada OBSERVACIÓN 9 del enlace de drive que se relaciona en el correo electrónico. De acuerdo con lo expuesto, se solicita al Órgano de Control, desestimar la presente observación."

Comentario de la CGR

Como lo argumenta el FFIE en su respuesta, respecto a la naturaleza jurídica del PA-FFIE, para la ejecución de los proyectos que priorice la Junta Administradora del FFIE, la norma de creación permite la posibilidad de constituir patrimonios autónomos cuando confluyan diferentes fuentes de recursos. Lo anterior, en los siguientes términos: "ARTÍCULO 59. Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media. Créase el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, sin personería jurídica, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional."

De tal manera que el PA, mediante el cual se administran los recursos del FFIE, por intermedio de la Sociedad Fiduciaria Consorcio FFIE-Alianza BBVA, dentro de los cuales se encuentran claramente los recursos de los proyectos que fueron objeto de la auditoría, se ejecutan bajo el régimen legal del derecho privado, por ello, la fuente de derecho para cualquier asunto relativo del contrato, son sus propias estipulaciones, y los términos de condiciones contractuales que rigen las invitaciones adelantadas, sus anexos técnicos, así como el marco del Manual de Contratación y Manual Operativo del PA-FFIE. Es decir, estas son las reglas que regulan la conducta de los intervinientes.

Ahora, respecto a la naturaleza jurídica de los cargos de los trabajadores de la UG del PA-FFIE, aclara la Entidad que los trabajadores de la UG del PA-FFIE no tienen la calidad de servidores públicos, ya que, por el contrario, los mismos se encuentran vinculados mediante un contrato individual de trabajo regulado por el Código Sustantivo del Trabajo y suscrito con un Patrimonio Autónomo, esto es, una relación contractual eminentemente privada. En este sentido, sobre los trabajadores de la Unidad de Gestión debemos indicar, que son particular, ajenos a la regla disciplinante... no realizan funciones de interventoría..., argumentaciones aceptadas por la CGR.

En relación a lo contenido en la observación de auditoría, respecto a que, el documento de observaciones hace referencia a que se presentaron deficiencias en el ejercicio de supervisión a cargo del FFIE, precisa el Auditado, que el ente de control al momento de endilgar presuntas responsabilidades, que no obstante no existen en el caso particular, debe tener presente que los roles legales (Ley 1474 de 2011 artículos 83 a 85) y contractuales (contratos de interventoría y manual de supervisión e interventoría) que cumplen los interventores y los supervisores al contrato de interventoría son distintos. Continúa manifestando que..., la Ley indica que las labores de ambos no pueden ser concurrentes entre sí, por lo cual..., la supervisión a cargo de gestores territoriales y coordinadores regionales de la Unidad de Gestión del PA FFIE..., realizan seguimiento a la ejecución de las Actas de Servicio de Interventoría y Contratos Marco de Interventoría, respectivamente.

La CGR, sobre este particular manifiesta que en ningún momento en el contenido de la observación en cuestión, obliga responsabilidades propias de la interventoría a la función de supervisión, que como lo aclara la Entidad Auditada, está a cargo de gestores territoriales y coordinadores regionales de la UG del PA-FFIE; a continuación presenta una relación significativa de las gestiones realizadas por la UG del PA-FFIE para el seguimiento de los proyectos así como los esfuerzos adelantados por la Entidad para procurar el cumplimiento de los contratos marco de obra y así dar continuidad a los proyectos, por lo que considera la Entidad, se evidencia el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PA-FFIE al Acta de Servicio de la

Interventoría, en relación con el proyecto de la IE Colegio Integrado del Carare ubicada en el Municipio de Cimitarra.

Sin embargo, del análisis de las gestiones adelantadas, descritas en la respuesta del Auditado, se evidencia que desde la suscripción del Acuerdo de Obra No. 406051 para adelantar la ejecución del proyecto, en el desarrollo de la Fase 1 se presentaron atrasos continuados por parte del Contratista de Obra UT MEN 2016, que pese a los requerimientos, no son atendidos oportunamente, incidiendo en el atraso, que a la fecha de terminación del plazo correspondiente a la Fase 1, el 11 de enero de 2018, solo se tenía un avance ejecutado del 27% y un atraso del 73%; esta situación persiste, no obstante, las continuas solicitudes de la interventoría, la realización de comités de seguimiento entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra UT MEN 2016, comités de gestión territorial realizados con la Entidad Territorial, por lo que, no se logró la entrega de los productos de la Fase 1 por parte del Contratista UT MEN 2016, con la consiguiente radicación del informe de incumplimiento del Acuerdo de Obra el 15 de febrero de 2019, donde se recomendó adelantar la Terminación Anticipada por Incumplimiento; luego de transcurrido casi un año, esto es, el 20 de diciembre de 2018 se aprobó la cesión parcial del contrato a la firma GMP Ingenieros SAS; sobre el atraso e incumplimiento por parte del UT MEN 2016, aún no se han iniciado acciones judiciales, que la Entidad ha informado, se van a adelantar contra este Contratista de Obra, tendientes a obtener el resarcimiento de los perjuicios, vinculando para ello, a las compañías aseguradoras. Por esta situación, la continuidad de la Fase 2 del Proyecto solo se inicia el 04 de mayo de 2019, con más de un año de atraso del proyecto.

De otra parte, se sucedieron varias suspensiones de las obras desde el 20 de junio de 2019 hasta el 18 de octubre de 2019, con el fin de resolver situaciones no identificadas y tenidas en cuenta al inicio del proyecto, adición de obras complementarias, tala de árboles y la reubicación de un "*Punto Vive Digital*" ubicados en el predio, fijándose nueva fecha de terminación final el 12 de julio de 2020 y no el 14 de enero de 2020, situaciones que siguieron afectando negativamente el desarrollo del proyecto, que hoy presenta una ejecución del 24.26% frente a un programado del 22.88%.

Por todo lo anterior, se modifica el texto, retirando el argumento, que en la documentación allegada a la CGR, no consta otrosí o documento contractual de adición de estas obras complementarias, y desvirtuando el argumento, que una de las causas de los atrasos del proyecto, son las deficiencias en la supervisión, dadas los soportes aportados, por lo tanto, teniendo en cuenta que si se han dado situaciones adversas para el cumplimiento y entrega oportuna de las obras, se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 52 Aplicación de la Cláusula Penal en los Acuerdos de Obra N°s 406037, 402042, 406048, 406049, 406050, 406051, 406052, 406063 - ETC Departamento de Santander

En los Acuerdos de Obra N° 402042, 406037, 406048, 406049, 406050, 406051, 406052, 406063, Cláusula Penal, se señala: *“Una vez declarado el incumplimiento de conformidad con lo previsto en la Cláusula decimoséptima del Contrato Marco, El CONTRATISTA, se encontrará obligado a pagar al CONTRATANTE, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del Acuerdo de Obra, como estimación anticipada de los perjuicios que causen por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, su necesidad de constituirlo en mora de pronunciamiento judicial administrativo alguno. Lo anterior, sin perjuicio de que el Contratante persiga la indemnización de perjuicios adicionales ocasionados con el incumplimiento”.* **Parágrafo Primero:** *“En el evento en que se haya lugar al cobro de la Cláusula Penal cualquiera que fuere la causa, el pago deberá hacerse dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de incumplimiento, en el domicilio del CONTRATANTE, causándose en Caso de mora en el pago, intereses a la tasa máxima legal, siendo entendido que el CONTRATISTA, renuncia a cualquier requerimiento para ser constituido en mora. El CONTRATANTE podrá descontar de los dineros adeudados al CONTRATISTA, por cualquier concepto la suma correspondiente a la cláusula penal”.*

El Convenio Interadministrativo Marco N° 1053 de 2015, cuyo objeto es *“AUNAR ESFUERZOS PARA EL DESARROLLO DE LAS GESTIONES NECESARIAS QUE POSIBILITEN EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JORNADA ÚNICA”*, a través del cual hay una vinculación de la ETC al PNIE descrito en el Conpes 3831 de 2015, en donde las partes adquirieron las siguientes obligaciones: *“Cláusula Tercera- Obligaciones de la Entidad Territorial: La ETC. se compromete al desarrollo de las siguientes actividades: (...) 5. Adelantar el acompañamiento técnico que se requiera para la estructuración y ejecución de las obras. El Convenio Interadministrativo Específico No. 001423 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Santander el 30 de diciembre de 2016, en la Cláusula Tercera. Obligaciones del Ministerio de Educación Nacional, se compromete en el Numeral 1. “Vigilar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de las partes a través del supervisor que designe para tal fin”.*

En el Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, se establece en el Artículo 2.3.9.2.6. *“De las unidades de gestión y su Gerente. Sin perjuicio de su autonomía presupuestal y contractual, el Ministerio de Educación Nacional, al momento de celebrar el contrato de fiducia mercantil para la constitución de patrimonios autónomos, debe garantizar que se prevea la contratación de unidades de gestión, que integradas por el personal técnico idóneo, diseñarán, desarrollarán e implementarán los esquemas necesarios para la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa.”*

Se evidenció que en desarrollo de los Acuerdos de Obra N° 402042, 406037, 406048, 406049, 406050, 406051, 406052, 406063, se presentaron atrasos en los proyectos de las obras de la Instituciones Educativas, sin embargo, ante los reiterados incumplimientos a los requerimientos del Contratante e Interventor a los Contratistas Consorcio Mota-Engil y Unión Temporal MEN 2016, exigiéndole cumplir con los términos de duración inicialmente pactados para la entrega de los

trabajos de la Fase 1: Pre - Construcción (Diseño Estructural en los siguiente Hitos y/o actividades: Levantamientos Topográficos, Estudios de Suelos, Proyecto arquitectónico, Proyecto Estructural, Proyecto Eléctrico, Proyecto Hidrosanitario, Diseños de Red, Voz y Datos, Presupuesto Especificaciones Técnicas y Programación), estas situaciones adversas no fueron superadas, como se describe a continuación.

Cuadro No. 97

Atrasos en la fase 1 de los Proyectos del ETC Departamento de Santander

Acuerdo de Obra	Institución educativa	Sede	Municipio	Contratista	Atraso
402042-OBR	Colegio Integrado Helena Santos Rosillo	Principal	Charala	Consorcio Mota Engil	9 meses
406037-OBR	IE Santo Domingo Savio	A	Guepsa	Union Temporal Men 2016	20 meses
406048-OBR	IE Colegio Integrado Simon Bolivar	Principal	Bolivar	Union Temporal Men 2016	20 meses
406049-OBR	IE Nacional Jose Antonio Galan		Charala	Union Temporal MEN 2016	455 días
406050-OBR	IE Colegio Integrado		Puerto Wilches	Union Temporal MEN 2016	566 días
406051-OBR	IE Integrado Del Carare		Cimitarra	Union Temporal MEN 2016	445 días
406052-OBR	IE Instituto Tecnico Agropecuario		Sabana de Torres	Union Temporal MEN 2016	414 días
406063-OBR	IE Escuela Normal Superior	Principal	Oiba	Union Temporal Men 2016	490 días

Fuente: Información FFIE
Elaboró: Equipo Auditor

Se establecieron como causas, el incumplimiento por parte de los Contratistas, por lo que el Auditado informó que en el caso del Contratista Consorcio Mota-Engil, se determinó hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria en los términos previstos en los Contratos Marco de Obra y del Acuerdo de Obra, además, que “... la UG- FFIE realizó las gestiones para reclamar ante la aseguradora lo concerniente al amparo de cumplimiento expedida en favor del Contratante.”, ante objeción a la reclamación presentada por la Compañía Aseguradora Confianza, la Unidad de Gestión del FFIE, encontrándose en el término, se encuentra estructurando el proceso judicial contra la Aseguradora, denotándose la gestión realizada.”

Así mismo, en el caso del Contratista de obra UT-MEN en la ejecución de los acuerdos de obra a cargo de este Contratista, se dio inicio al procedimiento de terminación anticipada por causal de incumplimiento, no obstante lo anterior, el Contratista de obra solicitó autorización para que le fuere aprobada la cesión de los acuerdos de obra a la firma GMP Ingenieros SAS, no resultó procedente terminar anticipadamente el Acuerdo de Obra, habiéndose materializado las cesiones, sobre estos hechos, la Unidad de Gestión se encuentra adelantando la estructuración de los documentos de reclamación ante la Compañía de Seguros, con el objeto de afectar la póliza que ampara el cumplimiento de los Contratos Marco y los Acuerdos de obra, de modo que se garantice el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del Contratista.

Estos hechos aún implican retrasos en el desarrollo de los cronogramas inicialmente establecidos, incidiendo en el inicio y finalización de la Fase 2 de construcción de las obras físicas de los proyectos, correspondientes a los Acuerdos de Obra

mencionados, a su vez, ha causado un impacto negativo en la comunidad estudiantil.

Respuesta del Auditado:

“En relación con la Junta Administradora del FFIE, debemos indicar que el tercer inciso del Artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 establece que “El Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa será administrado por una Junta cuya estructura y funcionamiento será definida por el Gobierno nacional” función que permanece luego de la modificación introducida por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2020. Con base en su potestad reglamentaria, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1525 de 2015 “Por el cual se establece la estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media (...)” fijando las siguientes funciones generales: “1. Priorizar y definir los proyectos de infraestructura educativa que serán financiados o cofinanciados con recursos del FFIE. 2. Apoyar al Ministerio de Educación Nacional en la formulación de políticas de infraestructura educativa de acuerdo con las necesidades y estrategias que requieran implementarse para el cumplimiento de las metas, objetivos y fines que en materia del sector educativo trace el Gobierno Nacional. 3. Recomendar al Ministerio de Educación Nacional los términos y condiciones para la celebración y modificación de los contratos de fiducia mercantil que se celebren para la administración de los recursos destinados para el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa. 4. Brindar orientaciones técnicas al Ministerio de Educación Nacional y a las entidades territoriales para el desarrollo y cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa”. Así mismo, en el numeral 2.3.9.2.5 se establecen las funciones específicas “cuando se constituyen patrimonios autónomos” como sucede en el caso en particular, tal como lo señala el siguiente literal: “En el evento en que se constituyan patrimonios autónomos de que trata el último inciso del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, la Junta Administradora del FFIE ejercerá las siguientes funciones específicas: 1. Fijar las reglas para la administración de los recursos de los patrimonios autónomos a cargo de las sociedades fiduciarias. 2. ... 4. Fijar los mecanismos técnicos, administrativos y financieros necesarios para la ejecución de cada proyecto de infraestructura educativa viabilizado con cargo a los patrimonios autónomos. 5. Analizar los informes técnicos y financieros que presente la unidad de gestión y la sociedad fiduciaria en relación con la ejecución de los recursos de los patrimonios autónomos, y adoptar las medidas o mecanismos de mejora correspondiente para que estos cumplan con la finalidad para la cual fueron constituidos. 6. Adoptar y modificar su propio reglamento.” Como se observa, las funciones de la Junta Administradora del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa en términos generales, se circunscribe, a aspectos tales como: la priorización de proyectos, lineamientos técnicos, recomendaciones y orientaciones técnicas, y apoyo en la formulación de políticas en su materia. De esta manera, se precisa, que la Junta no es la responsable de los procesos de selección de los contratistas, ni tampoco interviene en el perfeccionamiento de los contratos de obra o de interventoría, ni participa en la ejecución o liquidación de los contratos que suscribe el Patrimonio Autónomo, ni en la toma de decisiones contractuales en relación con cada proyecto; por ello, no hace parte de las funciones de la Junta adelantar un ejercicio de supervisión sobre el avance de los proyectos ejecutados a través del Patrimonio Autónomo del FFIE. En complemento con lo anterior, al referirnos a los Convenios Interadministrativos suscritos entre el Departamento de Santander y el Ministerio de Educación Nacional, primero tenemos el Convenio Interadministrativo Marco No. 1053 de 2015 cuyo objeto es “AUNAR ESFUERZOS PARA EL DESARROLLO DE LAS GESTIONES NECESARIAS QUE POSIBILITEN EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JORNADA ÚNICA” a través del cual hay una vinculación de la ETC al Plan Nacional de Infraestructura Educativa descrito en el CONPES 3831 de 2015, en donde las partes adquirieron las siguientes obligaciones: “Cláusula Tercera- Obligaciones de la Entidad Territorial: La ETC. se compromete al desarrollo de

las siguientes actividades: 1. Aportar los recursos de contrapartida en dinero o especie que se definan para la correcta ejecución de los proyectos de infraestructura educativa que se prioricen por parte de la Junta Administradora del FFIE. ... 11. Los demás que de acuerdo a sus competencias deba desplegar para el desarrollo efectivo de este Convenio Marco. "Cláusula Cuarta- Obligaciones del Ministerio: EL MINISTERIO se compromete al desarrollo de las siguientes actividades: 1. Brindar el acompañamiento que se requiera para que los proyectos viabilizados dentro de la Convocatoria efectuada mediante Resoluciones No. 200; 202; y 1207 de 2015 y respecto de los cuales no se hubiera contratado su ejecución, sean revisados por la Junta Administradora del FFIE y estudiados para determinar su posible priorización para su ejecución de acuerdo a los esquemas que esta última determine. 2. ... 8. Los demás que de acuerdo a sus competencias deba desplegar para el desarrollo efectivo de este Convenio Marco y que propendan por que se cumpla con los objetivos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa. De igual forma, entre el MEN y la ETC fue suscrito el Convenio Interadministrativo No. 1423 de 2016 cuyo objeto es "Convenio específico para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento de Santander, que contribuyan a la implementación del programa de jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del Patrimonio Autorizado por la ley 1753 del 9 de junio de 2015" en donde las obligaciones de las partes, se encuentran relacionadas con la facilitación que se requiere para la ejecución de los proyectos, tal como se evidencia en su literal: "**Cláusula Segunda: OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL: Compromisos Específicos:** 1) Cumplir con las obligaciones establecidas en el "Documento de formalización de las condiciones de transferencia de recursos al Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa- FFIE". 2) Disponer de los predios que fueron postulados y viabilizados de los proyectos de infraestructura identificados en el anexo No. 1, "PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS" y que sean viabilizados y priorizados conforme a las notas de este anexo 3)... 18) En general, las demás inherentes al objeto del presente convenio y las que le sean aplicables del contrato de fiducia mercantil No. 1380 de 2015. **Compromisos Generales:** 1. Asumir la responsabilidad de todas las actividades relativas a la ejecución de las obligaciones establecidas en este convenio. 2.... 4. Realizar por escrito cualquier requerimiento, reclamación, sugerencia, comentario o demás que considere pertinente para la debida ejecución del objeto del presente convenio, al MINISTERIO, a través del Supervisor del Contrato. 5.... 7. Realizar los pagos al SGSS (salud, pensión y riesgos laborales), de acuerdo con la normatividad vigente y aportando los soportes de pago correspondientes en forma mensual. **Parágrafo:** El Anexo No. 1 que hace parte integral del presente convenio, podrá ser adicionado, modificado o aclarado con posterioridad, previa aprobación del comité técnico del FFIE, sin que haya lugar a modificación del convenio específico, por lo que se anexará en tal caso el acta de reunión de dicho Comité, donde se autoriza el ajuste al respectivo anexo." "**Cláusula Tercera: OBLIGACIONES DEL MINISTERIO:** El Ministerio de Educación Nacional se compromete a: 1. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de las partes a través del supervisor que designe para tal fin. 2. ... 5. Las demás que tengan relación directa con el objeto del convenio". Por otro lado, tal como se señaló en comunicaciones anteriores de respuesta a las observaciones, es preciso indicar que el Consorcio FFIE Alianza BBVA, actúa únicamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE, conforme lo dictan las obligaciones propias de la figura de fiducia mercantil y de acuerdo a la estructura orgánica del FFIE, encontramos la Unidad de Gestión, como núcleo integrador del personal técnico idóneo encargado de la estructuración de los proyectos que se ejecutan en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (Decreto 1525 de 2015) y dentro del cual se derivan las instancias de seguimiento de los proyectos que dan lugar finalmente a la aplicación de los mecanismos contractuales que tiene el Contratante para aquellos casos particulares en los que eventualmente los contratistas vinculados al Patrimonio Autónomo del FFIE, incumplen sus obligaciones. Por lo anteriormente expuesto, tenemos que la exigencia para la aplicación de la Cláusula Penal de los contratos excede la competencia y las funciones del Ministerio de Educación Nacional como signatario de los Convenios Interadministrativos y la Junta Administradora del Fondo de

Financiamiento de Infraestructura Educativa, como órgano asesor del FFIE. En todo caso, luego de superado este aspecto conceptual acerca de las funciones y competencias de los actores del FFIE, es preciso referirnos a la aplicación de la Cláusula Penal en el contexto pactado por las partes en los acuerdos de obra, a través de las cuales se materializan las obligaciones de Contrato Marco, encontrando que la Cláusula Décimo Octava “CLÁUSULA PENAL”, en su literal se establece: “Una vez declarado el incumplimiento de conformidad con lo previsto en la Cláusula Décima Séptima del Contrato Marco, el CONTRATISTA se encontrará obligado a pagar al CONTRATANTE, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del Acuerdo de Obra, como estimación anticipada de los perjuicios que se causen por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, sin necesidad de constituirlo en mora o de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. Lo anterior sin perjuicio de que el CONTRATANTE persiga la indemnización de perjuicios adicionales ocasionados con el incumplimiento. PARÁGRAFO PRIMERO: **En el evento en que haya lugar al cobro de la Cláusula Penal, cualquiera que fuere la causa, el pago deberá hacerse dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha del incumplimiento, en el domicilio del CONTRATANTE**, causándose, en caso de mora en el pago, intereses a la tasa máxima legal, siendo entendido que el CONTRATISTA renuncia a cualquier requerimiento para ser constituido en mora. El CONTRATANTE podrá descontar de los dineros adeudados al CONTRATISTA, por cualquier concepto, la suma correspondiente a la Cláusula Penal. PARÁGRAFO SEGUNDO: En caso de no pago por parte del CONTRATISTA, el valor correspondiente a la Cláusula Penal podrá ser exigible por vía ejecutiva, por lo que las Partes le otorgan al presente documento la calidad de título ejecutivo, sin necesidad de constituir en mora a la deudora y sin requerimiento judicial o extra judicial alguno, a los cuales renuncia expresamente el CONTRATISTA, y se considerará como pago parcial de los perjuicios causados, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar. PARÁGRAFO TERCERO: Es entendido para las partes que se podrá aplicar simultáneamente la realización de descuentos por Acuerdo de Niveles de Servicios y la imposición de la Cláusula Penal”. **(el subrayado es nuestro)** Con base en este contexto, es preciso indicar que dentro del ejercicio de seguimiento adelantado por la Interventoría a los proyectos, luego de observarse la conducta moratoria del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones, fueron presentados ante el Comité Técnico y en consecuencia al Comité Fiduciario, quienes finalmente instruyeron al Consorcio FFIE Alianza BBVA, quien actúa única y exclusivamente como vocero y administrador del PA-FFIE, el inicio del procedimiento de terminación anticipada por incumplimiento pactado en los contratos marco de obra y en sus respectivos acuerdos de obra. Es por esta razón que ante los graves incumplimientos del Consorcio Mota Engil y UT-MEN 2016 relacionados con el rezago, abandono o suspensión injustificada en cada una de las fases de estudios, diseños y construcción de la infraestructura educativa, que afectaron de manera directa la ejecución de los acuerdos obra, evidenciado, en cada caso, la parálisis de los mismos, adelantó los procedimientos de terminación anticipada por causal de incumplimiento de los acuerdos de obra ejecutados en el Departamento de Santander, como se indica a continuación: **CONTRATO DE CESIÓN SUSCRITO ENTRE UT-MEN y GMP INGENIEROS. CONSIDERACIONES GENERALES.** 3. “Que para efectos de la presente cesión se requiere que los Acuerdos de Obra se encuentren con actas de terminación a estudios y diseños de Fase 1, actas de recibo a satisfacción del objeto de la Fase I, actas de entrega y recibo a satisfacción de Fases Intermedias, si aplica y adicionalmente cuenten con licencia de construcción expedida en caso de requerirse (...)”. 4. “Que las condiciones antes mencionadas son indispensables para que se lleve a cabo la fase 1 para el caso del Acuerdo de Obra No.18 y las Fases 2, hitos de mejoramiento, Fases Intermedias y/o Fases de obras complementarias, y se lleve a cabo la Fase 3 o de liquidación respecto de todos los acuerdos de obra”. Así las cosas, como quiera que se cumplieron las condiciones que el Contratista y el Cesionario fijaron para la materialización de la cesión, no resultó procedente terminar anticipadamente el Acuerdo de Obra. Sin embargo, en el mismo documento de cesión, se contempló lo siguiente: **CLÁUSULA SEGUNDA. DECLARACIONES Y OBLIGACIONES.** **1. DEL CEDENTE:** (...) 1. Que así mismo, teniendo en cuenta el objeto y alcance de la presente cesión, en los relativo a los Acuerdos de Obra relacionados en el considerando segundo, los

derechos, obligaciones, así como los posibles daños y perjuicios que puedan derivarse de la ejecución por parte de EL CEDENTE de las Fases 1 y Fases Intermedias, y que se deriven de estos Acuerdos de Obra, tales como, obligaciones laborales, obligaciones comerciales incluido pago de proveedores, la aplicación de posibles Acuerdos de Niveles de Servicios (“ANS”), obligaciones fiscales, parafiscales, y cualquier otro efecto que se pueda derivar de las mismas, serán responsabilidad exclusiva de EL CEDENTE..” **(Se Subraya)** En virtud de lo anterior, se dejó claro en el documento que las responsabilidades de la Unión Temporal MEN 2016 no serían relevadas en cuanto a su incumplimiento en lo relativo a las obligaciones derivadas de la Fase 1 y Fases intermedias, por el hecho de haberse suscrito la cesión. Esto, teniendo en cuenta que el cesionario entraría a ejecutar la Fase 2 y 3 de los acuerdos de obra cedidos. (...)

Comentario de la CGR

De la evaluación de la Respuesta del FFIE con comunicación N° FIE2020EE005251 del 08 de junio de 2020, se acepta los argumentos expuestos, “... , que la Junta no es la responsable de los procesos de selección de los contratistas, ni tampoco interviene en el perfeccionamiento de los contratos de obra o de interventoría, ni participa en la ejecución o liquidación de los contratos que suscribe el Patrimonio Autónomo, ni en la toma de decisiones contractuales en relación con cada proyecto; por ello, no hace parte de las funciones de la Junta adelantar un ejercicio de supervisión sobre el avance de los proyectos ejecutados a través del Patrimonio Autónomo del FFIE.”; además, que “... el Consorcio FFIE Alianza BBVA, actúa únicamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE, conforme lo dictan las obligaciones propias de la figura de fiducia mercantil ---“, que “... de acuerdo a la estructura orgánica del FFIE, encontramos la Unidad de Gestión, como núcleo integrador del personal técnico idóneo encargado de la estructuración de los proyectos que se ejecutan en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (Decreto 1525 de 2015) y dentro del cual se derivan las instancias de seguimiento de los proyectos que dan lugar finalmente a la aplicación de los mecanismos contractuales que tiene el Contratante para aquellos casos particulares en los que eventualmente los contratistas vinculados al Patrimonio Autónomo del FFIE, incumplen sus obligaciones.”

Es así que, se evidencia que la Entidad, en relación con los hechos observados, ha realizado acciones encaminadas a superar los atrasos y hacer efectivos los derechos consagrados en los contratos, acciones descritas en el texto del hallazgo.

Por lo anterior, en razón a que, en la actualidad, aún proceden las acciones administrativas y operativas para superar los inconvenientes presentados para la terminación de los proyectos en mención, el equipo auditor, valida lo observado como hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 53 IE Colegio Integrado del Municipio de Puerto Wilches – Santander - Fases 1 y 2

Contrato Marco No. 1380-37-2016, suscrito el 12 de julio de 2016 entre La Unión Temporal MEN-2016 y el Consorcio FFIE-Alianza BBVA, Cláusula Primera. Objeto: “El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se

adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato” Cláusula Séptima. Obligaciones generales del contratista. Establece en el numeral 3 “Realizar y ejecutar los estudios, diseños y obras objeto del Contrato, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas y formuladas en los TCC y en cada Acuerdo de Obra asignados por EL CONTRATANTE; numeral 5 “Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del Contrato”. Parágrafo Primero. “El CONTRATISTA deberá cumplir las obligaciones establecidas en la presente cláusula bajo los criterios de calidad y oportunidad, de acuerdo con las directrices y lineamientos determinados por el INTERVENTOR y el CONTRATANTE. En caso de que se presenten diferencias entre el INTERVENTOR y el CONTRATISTA respecto a tales criterios, los órganos de gestión del PPA FFIE, o aquellos que éste establezca, resolverán la diferencia”. Parágrafo Segundo. “Sin perjuicio de lo anterior, el CONTRATISTA adquiere plena responsabilidad por la calidad de las obras que ejecute, cuyo recibo a satisfacción debe ser avalado y aprobado por la INTERVENTORÍA.”

Acuerdos de Obra Nos. 406050 del 19-09-2017 entre El Consorcio FFIE Alianza BBVA, actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE y Unión Temporal MEN-2016, para realizar las labores de pre - construcción, construcción y post - construcción para la ampliación y mejoramiento, IE Colegio Integrado del Municipio de Puerto Wilches.

En desarrollo del proyecto según Acuerdo de Obra No. 406050 del 19 de septiembre de 2017, suscrito entre Consorcio FFIE Alianza BBVA Y Unión Temporal MEN 2016, para realizar las labores de obra nueva en la IE Colegio Integrado del Municipio de Puerto Wilches – Santander, con un plazo inicial de 13 meses (Fase 1: 3.5 meses, Fase 2: 8 meses y Fase 3: 1.5 meses), por valor total de \$2.719.982.218, con Orden de inicio de la Fase 1 del 27 de septiembre de 2017; mediante Otrosí No. 1 del 21 de diciembre de 2017, se modificó las Cláusula Primera: Institución Educativa y Cláusula Octava: Valor del Acuerdo de Obra, por la inclusión de mayores cantidades de obra por requerimientos de aulas adicionales solicitadas por la comunidad para un valor total del acuerdo por \$3.113.783.233; con Otrosí No. 2 del 15 de junio de 2018 se modifica nuevamente las cláusulas primera y octava del Acuerdo y se fija el valor total del Acuerdo en \$3.190.550.117; esta situación obligó a la suspensión y prorrogas, finalmente se reciben las actividades de la Fase 1 de diseños según consta en Acta de recibo a satisfacción de esta fase suscrita el 23 de abril de 2019, con un desfase en el cumplimiento del cronograma de esta Fase con un tiempo acumulado de 566 días, además, en el Informe Mensual de Interventoría del periodo 02 al 25 de diciembre de 2019, se registra la configuración de incumplimiento en la entrega de la Fase de Pre - construcción.

La Orden de inicio de la Fase 2 se suscribe el 02 de diciembre de 2019 con el Contratista GMP Ingenieros SAS cesionario, en razón a la cesión parcial del Contrato Marco No. 1380- 37-2016, con término pactado para la finalización de esta Fase el 16 de septiembre de 2020; en la actualidad, el proyecto se encuentra en

ejecución, según comunicación 20200043142 del 13 de abril de 2020 de la Gobernación de Santander.

Se establece como causa principal de los atrasos en el desarrollo del proyecto al incumplimiento en la entrega de los trabajos de la Fase 1, por parte del contratista UT MEN 2016, falta de oportunidad en la aplicación de medidas administrativas por parte del FFIE, para superar los atrasos presentados, demora en el inicio de la Fase 2, aproximadamente siete (7) meses después de recibida la fase 1, fundamentalmente por la necesidad de realizar ajustes al Acuerdo de Obra en cuestión con el fin de satisfacer las solicitudes de la comunidad.

Situación que ha afectado la satisfacción de las necesidades de ofrecer instalaciones físicas adecuadas a la comunidad y fortalecer la política de jornada única, uno de los pilares de la misma es el fortalecimiento de la infraestructura educativa.

Respuesta del Auditado

Con comunicación No. FIE2020EE004568 del 18 de mayo de 2020, el Auditado da respuesta a la presente Observación, en los siguientes términos: *“Con el fin de dar respuesta a su observación y de conformidad con lo indicado por la Coordinación de la Región Santander, se tiene que para la ejecución del proyecto se firmó con el contratista UT MEN 2016, el Acuerdo de Obra No. 406050 el 19 de septiembre de 2017 y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 27 de septiembre de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses. El 1 de noviembre de 2017 se suscribió la suspensión a la Fase 1 por el término de 90 días calendario. Durante el desarrollo de la Fase 1 se presentaron atrasos por parte del Contratista de Obra UT MEN 2016, por consiguiente, fueron enviados los siguientes requerimientos por parte de la Interventoría del Acuerdo de Obra y el PA-FFIE así: Comunicado No LEN 0558-18 MFF6-1706 del 09 de febrero de 2018, enviado por la Interventoría al contratista de obra UT MEN-2016, notificando que a la fecha se presentaba un avance de obra de 1% en los entregables de la Fase 1, lo que generaba un atraso del 13%; el cual se ve reflejado en el resumen de estado de los productos por hito. El 23 de marzo de 2018 el PA-FFIE mediante comunicado FFIE-EE-02104 solicitó al contratista de obra UT MEN 2016 presentar en un plazo no mayor a tres días hábiles, un plan de contingencia que lleve al cumplimiento y cierre de la Fase I de los 49 Acuerdos de Obra que se encuentran pendientes de entregar a satisfacción. Lo anterior, teniendo en cuenta que el contratista no atendió el requerimiento FFIE-EE-06554 enviado el 21 de noviembre de 2017. Comunicado No LEN 1277-18 MFF6-1706 del 28 de marzo de 2018, enviado por la Interventoría al contratista de obra UT MEN-2016, notificando que a la fecha solamente se tenía un avance de obra de 5% en los entregables de la Fase 1, presentando un atraso del 65%; el cual se ve reflejado en el resumen de estado de los productos por hito. El 09 de abril de 2018 fue suscrita el Acta de Terminación de la Fase 1 donde el porcentaje total ejecutado 5 % y un atraso del 95%. De acuerdo con lo anterior, una vez terminado el plazo de ejecución de la Fase 1 y teniendo en cuenta que el Contrato Marco de Obra se encontraba vigente, se adelantaron las siguientes acciones por parte de la Interventoría y el PA-FFIE, con el propósito de conllevar al Contratista de obra a cumplir su objeto contractual: El 27 de abril de 2018 contratista de obra UT MEN 2016, por medio del oficio G07-UTMENFFIE- 2016-2867 presentó el plan de mejoramiento solicitado por el PA-FFIE en comunicado del 23 de marzo de 2018. El 06 de agosto de 2108, la interventoría envió comunicado No LEN 3018-18- MFF6-1706, al Contratista de Obra UT*

MEN-2016, notificando un avance de los entregables de a Fase 1 del 42% lo cual generaba un atraso del 58%; el cual se ve reflejado en el resumen de estado de los productos por hito. Adicionalmente se instó a entregar la totalidad de las revisiones y productos pendientes a la mayor brevedad posible. El 12 de diciembre de 2108, la interventoría envió comunicado No LEN 4653-18- MFF6-1706, al Contratista de Obra UT MEN-2016, notificando un avance de obra de 64%, presentando un atraso del 36%; el cual se ve reflejado en el resumen de estado de los productos por hito. Por lo anterior, se instó al Contratista de Obra a entregar la totalidad de las revisiones y productos pendientes y le recordó lo establecido en el anexo Técnico, donde aclararan que los ANS, se contabilizan desde el día de terminación de cada Hito. Adicionalmente, fueron realizados trece (13) comités de seguimiento entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra UT MEN 2016, además de los diecinueve (19) Comités de Gestión Territorial realizados con la Entidad Territorial. No obstante, pese a las acciones adelantadas por la Interventoría y el PA-FFIE no se logró la entrega de los productos de la Fase 1 por parte del Contratista UT MEN 2016, por consiguiente, en atención a lo establecido contractualmente, la Interventoría radicó el informe de incumplimiento del Acuerdo de Obra el 01 de marzo de 2019, donde recomienda la Terminación Anticipada por Incumplimiento. Ahora bien, paralelo a la radicación de los informes de Terminación Anticipada por Incumplimiento el Contratista de Obra UT MEN 2016 presentó a consideración del Contratante PA-FFIE, posibles cesionarios para que asumieran la ejecución del Contrato Marco de Obra y los Acuerdos de Obra derivados de éste, los cuales en la medida en que se fueron evaluando no acreditaban las mismas calidades técnicas, financieras y jurídicas presentadas en la oferta evaluada al cedente. Por lo anterior, hasta el 20 de diciembre de 2018 el PA-FFIE aprobó la cesión parcial del contrato a la firma GMP Ingenieros SAS para las instituciones educativas de Santander, toda vez que primaba la necesidad de continuar con la ejecución de los proyectos, sin perjuicio de las acciones judiciales que se van a adelantar contra este Contratista de Obra, tendientes a obtener el resarcimiento de los perjuicios, vinculando para ello, a las compañías aseguradoras. El 23 de abril de 2019, Consorcio Sedes Educativas, se suscribe Acta de Recibo a Satisfacción de la fase 1 al contratista cedente UT MEN 2016, correspondiente a estudios y diseños del Acuerdo de Obra No 406050. Entre el 25 y el 27 de junio de 2019 en mesas de trabajo se plantea la necesidad de ejecutar unas obras complementarias fundamentales que consisten en el mejoramiento de suelos para la cimentación. Así mismo entre los meses de agosto y septiembre de 2019 fueron presentadas y aprobadas las obras complementarias fundamentales requeridas antes del inicio de la Fase 2, entre el Contratista de Obra y la Interventoría. El 04 de septiembre de 2019, el PA-FFIE remitió oficio 2019-EE08668, a la Gobernación de Santander, para solicitar la priorización de recursos para la ejecución de estas Obras Complementarias. El 10 de octubre de 2019, el despacho de la Secretaria de Educación Departamental de Santander, en comunicado No 20190157855, aprueba la asignación de recursos que están disponibles en el PA-FFIE. Por lo anterior el 05 de noviembre de 2019, se dio orden de inicio a la Fase Intermedia para ejecutar las demoliciones previas a la Fase 2 y finalmente el 2 de diciembre de 2019 se dio orden de inicio a la Fase 2 al Contratista GMP INGENIEROS S.A.S, aprobada por el contratista de interventoría Consorcio Sedes Educativas y a la fecha la construcción del proyecto presenta un porcentaje de avance del 17%. Así las cosas, las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PAFFIE al Acta de Servicio de la Interventoría, en relación con el proyecto de la IE Colegio Integrado ubicada en el municipio de Puerto Wilches. Por último, se anexan los soportes que desvirtúan la presente observación, en la carpeta denominada OBSERVACIÓN 4, del enlace de drive que se relaciona en el correo electrónico.”

Comentario de la CGR

El Auditado reconoce en su respuesta que durante el desarrollo de la Fase 1 con orden de inicio del 27 de septiembre de 2017, se presentaron atrasos por parte del

Contratista de Obra UT MEN 2016, lo que generó varios requerimientos por parte de la Interventoría del Acuerdo de Obra y el PA-FFIE, notificándole atrasos resumidos sobre el estado de los productos por hito, solicitándole la presentación de un plan de contingencia para cumplir el cierre de la Fase I siendo presentado el correspondiente plan de mejoramiento el 27 de abril de 2018, estableciéndose que previamente, el 09 de abril de 2018 fecha de terminación del plazo para cumplir con la entrega de esta fase, el porcentaje total ejecutado fue del 5 % y un atraso del 95%; este hecho finalmente condujo, a que el 12 de diciembre de 2018, con un avance de obra de 64%, presentando un atraso del 36%; se instó al contratista de obra a entregar la totalidad de las revisiones y productos pendientes; se evidencia además que, así mismo, se realizaron comités de seguimiento entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra UT MEN 2016, además de varios Comités de Gestión Territorial realizados con la Entidad Territorial, lo que permite concluir, que la entidad sí realizó gestiones tendientes a subsanar los inconvenientes o atender las contingencias presentadas en el desarrollo de este proyecto.

Sin embargo, no se logró la entrega de los productos de la Fase 1 por parte del Contratista UT MEN 2016; con posterioridad, el 23 de abril de 2019, se suscribe Acta de Recibo a Satisfacción de la Fase 1 al contratista cedente UT MEN 2016, en razón a que por el incumplimiento del contratista UT MEN 2016, con el fin de avanzar con la ejecución de las obras de este y otros proyectos, se efectuó una cesión parcial del Contrato de obra suscrito con UT MEN 2016, quedando plenamente establecido, que el atraso de los trabajos y obras del proyecto, se debió a incumplimientos del contratista y a la infectividad de los requerimientos formulados por parte de la Interventoría y del PA FFIE, al no se proceder con mayor oportunidad a superar esta situación.

La necesidad de ejecutar obras complementarias fundamentales aprobadas el 10 de octubre de 2019 por el despacho de la Secretaria de Educación Departamental de Santander, con asignación de recursos, conllevó a que hasta el 05 de noviembre de 2019, se dio orden de inicio a la Fase Intermedia, previa a la fase 2 y finalmente el 2 de diciembre de 2019 se dio orden de inicio a la Fase 2 con fecha de vencimiento el 16 de septiembre de 2020, con el Contratista GMP Ingenieros S.A.S., por lo que a la fecha la construcción del proyecto presenta un porcentaje de avance del 17%.

Por lo anterior, determinándose incumplimientos del contratista, falta de oportunidad en la aplicación de medidas administrativas por parte del FFIE, para superar los atrasos presentados, teniendo en cuenta que aún el proyecto se encuentra en ejecución, el equipo auditor valida la observación como hallazgo.

Hallazgo N° 54 Proyectos ETC Bucaramanga en fase 1 pre-construcción

Los contratos Marco de Obra suscritos por el Consorcio FFIE Alianza BBVA No. 1380-41-2016 con el Consorcio Mota-Engil y No. 1380-37-2016 con la Unión Temporal MEN 2016, sendos contratos, establecen en la Cláusula Primera objeto *“El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato”, ...; en la Cláusula Quinta términos y plazos “El término previsto para la ejecución del presente Contrato Marco meses, contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio del mismo,...”;* en la Cláusula Séptima Obligaciones generales del contratista establece en sus numerales 3 *“Realizar y ejecutar los estudios, diseños y obras objeto del Contrato, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas y formuladas en los TCC y en cada Acuerdo de Obra asignados por EL CONTRATANTE”, numeral 5 “Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del Contrato”* y en el párrafo primero *“El CONTRATISTA deberá cumplir las obligaciones establecidas en la presente cláusula bajo los criterios de calidad y oportunidad, de acuerdo con las directrices y lineamientos determinados por el INTERVENTOR y el CONTRATANTE. En caso de que se presenten diferencias entre el INTERVENTOR y el CONTRATISTA respecto a tales criterios, los órganos de gestión del PPA FFIE, o aquellos que éste establezca, resolverán la diferencia”* y párrafo segundo *“Sin perjuicio de lo anterior, el CONTRATISTA adquiere plena responsabilidad por la calidad de las obras que ejecute, cuyo recibo a satisfacción debe ser avalado y aprobado por la INTERVENTORÍA.”* establecen las obligaciones generales del contratista bajo los criterios de calidad y oportunidad de conformidad con las condiciones establecidas y formuladas en los TCC (términos de condiciones contractuales), la Anexo Técnico y en cada Acuerdo de Obra asignados por el contratante.

Con Otro sí No. 1 del 2 de marzo de 2018 del Contrato Marco 1380-41-2016 con el Consorcio Mota-Engil, se modificó la cláusula quinta de los términos y plazos iniciales a 42 meses; este contrato está en proceso de terminación anticipada para reasignación de contratista.

Con el Otrosí No. 5 del 27 de agosto de 2019 del Contrato Marco 1380-37-2016 con la Unión Temporal MEN 2016, se modificó la cláusula quinta de los términos y plazos iniciales a 54 meses; así mismo, se evidencia que mediante Contrato de cesión parcial celebrado entre Unión Temporal MEN 2016 y G.M.P. Ingenieros S.A.S., suscrito el 14 de diciembre de 2018, se realiza la cesión, entre otros, de los Acuerdos de Obra Nos. 406044, 406062, 402028 y 402027.

Con el Otrosí No. 1 del 8 de marzo de 2019, se modifica la cláusula séptima del Contrato de Cesión parcial celebrado entre Unión Temporal MEN 2016 y G.M.P.

INGENIEROS S.A.S respecto de la "*Condición Suspensiva*" dejando como condición "*la radicación en debida forma de los documentos para trámite de licencia*".

Los TCC de la invitación abierta No. FFIE 004 de 2016 en el numeral 9.7 Plazo de ejecución del Contrato, establecen el plazo previsto para la ejecución del Contrato de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la suscripción del Acta de inicio del Contrato Marco y definen los rangos en cada Fase de los plazos mínimos y máximos para la ejecución de los Acuerdos de Obra, dentro de los cuales para la fase 1-pre construcción que corresponde a la fase de estudios técnicos y diseños, establece un plazo máximo de siete (7) meses (aulas + espacios complementarios) y que cuando el alcance del Proyecto comprenda principalmente los análisis de vulnerabilidad, reforzamiento, obras de contención, ensayos de laboratorio deberán ser calculados los plazos de acuerdo con los tiempos definidos para aulas. Así mismo define que para los diferentes Acuerdos de Obra, se expedirán por parte de PA FFIE, Órdenes de Inicio, las cuales determinarán el plazo considerado por el PA FFIE para la ejecución de cada uno de los Proyectos.

El Anexo Técnico de los Contratos Marco de Obra en su numeral 2.2. Alcance. Fase de ejecución, establece que solo una vez recibida a satisfacción la fase 1 y que se cuente con todos los permisos y licencias del proyecto, se podrá proceder con la Fase 2. Así mismo determina en su numeral 3. Plazo de ejecución del contrato, que el plazo previsto para la ejecución del Contrato es de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la suscripción del Acta de inicio del Contrato Marco, los plazos mínimos y máximos para la ejecución de las Actas de Servicios se establecerán de acuerdo con las fases de ejecución y los rangos de la fase 1 reconstrucción: correspondiente a la fase de estudios técnicos y diseños son iguales a los establecidos en los TCC. De otra parte, en su numeral 7.2 Forma de pago fase 1. Pre construcción, establece que el FFIE realizará un primer pago, por la suma equivalente al 90% del valor de la fase 1 de cada Acta de Servicio, contra la entrega y recibo a satisfacción por la interventoría de todos los estudios técnicos y diseños correspondientes a la infraestructura educativa junto con la radicación en debida forma de la solicitud de la Licencia de Construcción y de los demás permisos requeridos, deberá anexar copia de las radicaciones y el último pago, correspondiente al saldo del diez (10%) del valor de la fase 1 de cada acta de servicio, se realizara contra el acta de cierre de la fase 1 debidamente suscrita por el Contratista y la Interventoría y el FFIE, así como de la aprobación de las garantías correspondientes señaladas.

Los acuerdos de obra suscritos por el Consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del patrimonio autónomo del FFIE y los contratistas Consorcio Mota Engil y Unión Temporal MEN-2016, en el que se desarrollan los términos y alcances de las prestaciones a cargo de las partes, establecen en las cláusulas primera, tercera, sexta, séptima y octava, las labores

de “ i) pre - construcción, ii) construcción y iii) Post - construcción ...” el alcance, condiciones de la Fase 1 Pre - construcción, Término de duración por Fases (para la Fase 1, un término de 3,5 meses), Valor del Acuerdo de Obra y Forma de pago.

No obstante, se evidencia a 31 de diciembre de 2019 que para los Proyectos de Infraestructura Educativa de las Instituciones Educativas (IE) del Ente Territorial Certificado – ETC Bucaramanga: IE Politécnico Sede C, IE San José de la Salle Sede C, IE Rural Bosconia Sede B y la IE Camacho Carreño Sede A, no se ha dado cumplimiento al objeto, labores y alcance dentro de los términos de duración inicialmente pactados de los Acuerdos de Obra, TCC y Anexo Técnico de los Contrato Marco, es así como al culminar la vigencia 2019 no se ha realizado acta de cierre Fase 1, ni Informe de viabilidad para dar inicio a la Fase 2.

Cuadro No. 98
Proyectos vigentes para la ETC Bucaramanga

No.	Institución Educativa sede	No. Llave MEN	No. Acuerdo de Obra	Fecha del Acuerdo de Obra	Fecha del acta de inicio	Fecha de finalización (según plazo inicial Acuerdo de Obra)	Estado a 31 de diciembre de 2019	Tipo de intervención (mejoramiento No. de aulas)	Matrícula beneficiada
1	IE Camacho Carreño - sede A	LL2950	406044	18/08/2017	29/08/2017	29/12/2018	Fase 1 - Cesión Parcial de Contratista (aprobación de licencia de construcción de la curaduría el 23 de diciembre de 2019)	Ampliación reposición _ 26 aulas nuevas y 4 aulas especializadas	880
2	IE Rural Bosconia - sede B Santa Rita	LL2946	406062	10/11/2017	17/11/2017	05/02/2018	Fase 1 –Cesión Parcial de Contratista (en trámite de licencia de construcción)	ampliación reposición _ 5 aulas nuevas y 6 aulas especializadas	125
3	IE Politécnico - sede C	LL2940	402028	18/01/2018	26/01/2018	09/01/2019	Fase 1 - en proceso de reasignación contratista (en trámite de licencia de construcción)	Nuevo _ 14 aulas nuevas y 6 aulas especializadas	520
4	IE San Jose de la Salle - sede C	LL2943	402027	22/01/2018	30/01/2018	15/01/2019	Fase 1 - en proceso de reasignación contratista (en trámite de licencia de construcción)	Nuevo _ 20 aulas nuevas y 5 aulas especializadas	625
TOTAL Fuente: FFIE; ETC – Municipio de Bucaramanga							65 aulas nuevas y 21 aulas especializadas	2150	

Fuente: FFIE; ETC – Municipio de Bucaramanga
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior, causado por el incumplimiento del plazo de la fase 1, debido a los retrasos en los tiempos de trámite para subsanar y radicar los ajustes indicados por la interventoría en los estudios y diseños por parte de los contratistas de conformidad con la normativa técnica y de calidad de los acuerdos de obra, así como por las dilaciones en los tiempos de trámite administrativos entre contratistas

y los ETC y sus dependencias (Secretaría de Educación, Secretaría de Planeación, Secretaría de Infraestructura, Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB, Dirección de Tránsito y Transporte, Curaduría entre otros) para la radicación y obtención de los permisos y aprobaciones de ordenamiento territorial, forestales, urbanísticas y viales requeridos para la ejecución de obras complementarias en las fases intermedias (entre fase 1 y Fase 2) según las dinámicas y características de cada proyecto.

Situación que generó el incumplimiento de los objetivos del PNIE para la implementación de la estrategia o línea de acción de Jornada Única en las Instituciones Educativas del ETC, y, en consecuencia, un impacto negativo sobre los estudiantes a los cuales se proyectó beneficiar para ofrecerles una educación de calidad dotándoles de una Infraestructura Educativa adecuada.

Respuesta del Auditado:

“Con el fin de dar respuesta a su observación y de conformidad con lo indicado por la Coordinación de la Región Santander, en cuanto a su apreciación para los proyectos de la ETC Bucaramanga “al culminar la vigencia 2019 no se ha realizado Acta de cierre Fase 1, ni Informe de viabilidad para dar inicio a la Fase 2.” es importante aclarar lo siguiente: Los informes de viabilidad para dar inicio a la Fase 2 son presentados por la interventoría una vez se encuentran dadas todas las condiciones básicas para el inicio de la Fase 2, tales como: el recibo a satisfacción de la Fase 1, la totalidad de los permisos correspondientes, la Licencia de Construcción del proyecto, la ejecución de las obras complementarias fundamentales a cargo de la ETC ó en su defecto a cargo del contratista de obra y se haya establecido ejecutarlas en una Fase diferente a la Fase 2 de Construcción. Así mismo, las Acta de Cierre de la Fase 1 se suscriben cuando se recibe del interventor de obra el informe de viabilidad para iniciar la Fase 2 y una vez se haya realizado el pago del 90% de la Fase 1. Por lo anterior, es preciso aclarar que al culminar la vigencia 2019, los proyectos de la ETC Bucaramanga se encontraban surtiendo el trámite de licencia de construcción ante las Curadurías Urbanas de Bucaramanga y por consiguiente no contaban con el respectivo informe de viabilidad para el inicio de la Fase 2 ni el Acta de Cierre de la Fase 1. De otra parte, aclaramos que la Licencia de Construcción de la IE Camacho Carreño, fue expedida el 10 de febrero de 2020 como se evidencia en el documento adjunto y no el 23 de diciembre de 2019 como se indica en su comunicación. En cuanto a su apreciación “las dilaciones en los tiempos de trámite administrativos entre contratistas y los Entes Territoriales Certificados - ETC y sus dependencias (Secretaria de Educación, Secretaria de Planeación, Secretaria de Infraestructura, Área Metropolitana de Bucaramanga ? AMB, Dirección de Tránsito y Transporte, Curaduría entre otros) para la radicación y obtención de los permisos y aprobaciones de ordenamiento territorial, forestales, urbanísticas y viales requeridos para la ejecución de Obras Complementarias en las Fases Intermedias (entre Fase 1 y Fase 2) según las dinámicas y características de cada Proyecto”, aclaramos que si bien el contratista de obra tiene dentro de sus obligaciones, realizar los trámites ante las entidades encargadas de emitir los permisos necesarios para la ejecución de las obras, no tienen un plazo contractual establecido, toda vez que la expedición de estos permisos se encuentra a cargo de terceros y por tanto ni el PA-FFIE, ni los contratistas de obra e interventoría tienen injerencia sobre dichos términos. En cuanto a los retrasos presentados por el contratista de obra para la entrega de los productos de la Fase 1, el PA-FFIE con el fin de cumplir los objetivos para los cuales fue creado así como las metas del Plan Nacional de Infraestructura Educativa PNIE, realizó el seguimiento y gestión así:

Proyectos contratados inicialmente con UT MEN 2016:

- **IE Rural de Bosconia Sede Santa Rita 406062 - Bucaramanga:** Para la ejecución del proyecto de la IE Rural de Bosconia Sede Santa Rita se firmó el Acuerdo de Obra No. 406062 el 10 de noviembre de 2017, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 21 de noviembre de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 2.5 meses. El 05 de febrero de 2018 fue suscrita el Acta de terminación de la Fase 1 donde el contratista de obra UT MEN 2016 había entregado los siguientes productos con un porcentaje total ejecutado del 9% y un atraso del 91%. De acuerdo con lo anterior, una vez terminado el plazo de ejecución de la Fase 1 y teniendo en cuenta que el Contrato Marco de Obra se encontraba vigente, se adelantaron las siguientes acciones por parte de la Interventoría y el PA-FFIE, con el propósito de conllevar al Contratista de obra a cumplir su objeto contractual: Se realizaron doce (12) comités de seguimiento y gestión con el objetivo de instar al contratista de obra y a la interventoría a la consecución y terminación al 100% de los productos y diseños, necesarios para el proyecto. Se realizaron cinco (5) mesas de trabajo en aras de revisar y generar las observaciones que facilitarían la entrega de los diseños, donde asistían los especialistas de cada disciplina de diseño, los coordinadores de Obra e Interventoría, así como el PA-FFIE. El 23 de marzo de 2018 mediante comunicado FFIE-EE-02104, el PA-FFIE solicitó al contratista de obra UT MEN 2016, presentar el plan de contingencia que lleve al cumplimiento y cierre de la Fase 1 de los 49 Acuerdos de Obra que se encuentran pendientes de terminación y entrega a la interventoría para su aprobación. El 27 de abril de 2018 el contratista de obra mediante comunicación G07-UTMENSFFIE-2016-2867 bajo radicado en el FFIE 2018ER08622 presentó el plan de mejoramiento solicitado. Se realizaron veinticuatro (24) Comités de Gestión Territorial de forma periódica, con la ETC Bucaramanga. El 11 de octubre de 2019 la interventoría suscribió el acta de recibo a satisfacción de la Fase 1 para el contratista de obra UT MEN 2016.

- **IE Camacho Carreño 406044 - Bucaramanga:** Para la ejecución del proyecto de la IE Camacho Carreño se firmó el Acuerdo de Obra No. 406044 el 18 de agosto de 2017, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 29 de agosto de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses. El 14 de diciembre de 2017 fue suscrita el Acta de terminación de la Fase 1 donde el contratista de obra UT MEN 2016 había entregado los siguientes productos con un porcentaje total ejecutado del 24% y un atraso del 76%. De acuerdo con lo anterior, una vez terminado el plazo de ejecución de la Fase 1 y teniendo en cuenta que el Contrato Marco de Obra se encontraba vigente, se adelantaron las siguientes acciones por parte de la Interventoría y el PA-FFIE, con el propósito de conllevar al Contratista de obra a cumplir su objeto contractual: El 21 de noviembre de 2017 la PA-FFIE mediante comunicación 2017-EE-06554 solicitó al contratista UT MEN 2016 presentar un plan de contingencia que llevara al cumplimiento y cierre de la Fase 1 de los proyectos a cargo. El 23 de marzo de 2018 mediante comunicado FFIE-EE-02104, el PA-FFIE nuevamente solicitó al contratista de obra UTMEN 2016, presentar el plan de contingencia que llevara al cumplimiento y cierre de la Fase 1 de los 49 Acuerdos de Obra que se encuentran pendientes de terminación y entrega a la interventoría para su aprobación. El 27 de abril de 2018 el contratista de obra mediante comunicación G07-UT MEN- FFIE-2016-2867 bajo radicado en el FFIE 2018ER08622 presentó el plan de mejoramiento solicitado. De igual manera, se realizaron 17 comités de seguimiento y gestión con el objetivo de instar al contratista de obra y la interventoría a la consecución y terminación al 100% de los productos y diseños necesarios para el proyecto. Se realizaron 13 mesas de trabajo en aras de revisar y generar las observaciones que facilitarían la entrega de los diseños, donde asistían los especialistas de cada disciplina de diseño, los coordinadores de Obra e Interventoría, así como el PA-FFIE. Se realizaron veinticuatro (24) comités de gestión territorial de forma periódica, con la ETC Bucaramanga. El 29 de abril de 2019 la interventoría suscribe el acta de recibo a satisfacción de la Fase 1 para el contratista de obra UT MEN 2016. El 10 de febrero de 2020 la curaduría urbana N° 02 de Bucaramanga expidió la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva para esta institución educativa. Finalmente para estos dos proyectos a desarrollar en Bucaramanga contratados con UT

MEN 2016 y paralelo a las acciones realizadas por el PA-FFIE y la Interventoría para instar al contratista al cumplimiento de los proyectos, el Contratista de Obra UT ME N 2016 presentó a consideración del Contratante PA-FFIE, posibles cesionarios para que asumieran la ejecución del Contrato Marco de Obra y los Acuerdos de Obra derivados de éste, los cuales debían acreditar las calidades técnicas, financieras y jurídicas requeridas para lograr la cesión propuesta. Como consecuencia de lo anterior, el 20 de diciembre de 2018 el PA-FFIE en función de lograr la ejecución total de las obras relacionadas a su cargo, aprobó la cesión parcial del contrato a la firma GMP Ingenieros SAS para las instituciones educativas de Santander, ante la evidente necesidad de continuar con la ejecución de los proyectos que permitan garantizar espacios adecuados para que los niños y niñas puedan tener un desarrollo escolar apropiado. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones judiciales que se pretendan adelantar contra este Contratista de Obra, tendientes a obtener el resarcimiento de los perjuicios, vinculando para ello, a las compañías aseguradoras.

Proyectos contratados inicialmente con el CONSORCIO MOTA ENGIL:

- **IE San José de la Salle sede C 402027 - Bucaramanga:** Para la ejecución del proyecto de la IE San José de la Salle sede C se firmó el Acuerdo de Obra No. 402027, el 22 de enero de 2018, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 30 de enero de 2018 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses. Evidenciando el atraso que presentaba el contratista de obra durante la ejecución de la Fase 1, el PA-FFIE le solicitó un plan de contingencia que fue entregado el 19 de noviembre de 2018, donde el Contratista de Obra se comprometía a entregar los productos de la Fase 1, lo cual no fue cumplido afectando el desarrollo de los diseños del proyecto. El 15 de enero de 2019 fue suscrita el Acta de terminación de la Fase 1 donde el contratista de obra CONSORCIO MOTA ENGIL había entregado los siguientes productos con un porcentaje total ejecutado del 46% y un atraso del 54%. De acuerdo con lo anterior, una vez terminado el plazo de ejecución de la Fase 1 y teniendo en cuenta que el Contrato Marco de Obra se encontraba vigente, se adelantaron las siguientes acciones por parte de la Interventoría y el PA-FFIE, con el propósito de conllevar al Contratista de obra a cumplir su objeto contractual: Se realizaron comités de seguimiento y gestión con el objetivo de instar al contratista de obra y la interventoría a la consecución y terminación al 100% de los productos y diseños necesarios para el proyecto. Se realizaron mesas de trabajo en aras de revisar y generar las observaciones que facilitarían la entrega de los diseños, donde asistían los especialistas de cada disciplina de diseño, los coordinadores de Obra e Interventoría, así como el PA-FFIE. Se realizaron comités de gestión territorial de forma periódica, con la ETC Bucaramanga. El 26 de abril de 2019 la interventoría suscribe el Acta de Recibo a Satisfacción de la Fase 1 para el contratista de obra CONSORCIO MOTA ENGIL. Para dar continuidad a la ejecución del proyecto que tuvo Terminación Anticipada por Incumplimiento se adelantó el proceso de reasignación así: En Comité Fiduciario número 266?? fecha fueron aprobados los lineamientos del "PROCEDIMIENTO PARA LA ASIGNACIÓN DE ACUERDOS DE OBRA Y ACTAS DE SERVICIOS DE INTERVENTORÍA A CONTRATISTAS DEL MISMO GRUPO O DE GRUPOS DIFERENTES A LOS QUE INICIALMENTE FUERON ASIGNADOS". De acuerdo con los lineamientos establecidos en dicho Comité Fiduciario se procedió a realizar el Análisis de Viabilidad de asignaciones conforme a las condiciones de los potenciales contratistas asignatarios, donde se verificó la calificación de los Contratistas de Obra y los saldos de los Contratos Marco de Obra e Interventoría, para proceder con la reasignación de los proyectos.

Durante el mes de enero de 2020 se enviaron oficios por parte del PA-FFIE a los contratistas Consorcio GA Escuelas, Consorcio IE Boyacá y GMP Ingenieros SAS solicitando la manifestación de interés, sobre el proceso de reasignación de los proyectos teniendo en cuenta los datos por puntaje de calificación y saldo de los Contratos Marco. Por lo anterior, los Contratistas de Obra remitieron las cartas de manifestación de interés y entre el 29 y 30 de enero de 2020 se realizaron las visitas a los predios postulados de los proyectos que serían reasignados. Como consta en el

extracto del acta de Comité Fiduciario No 323 del 24 de febrero de 2020 celebrado por el PA-FFIE, fue aprobada la reasignación de los proyectos quedando a cargo de la IE San José de la Salle el contratista de obra GMP ingenieros SAS y a la fecha se encuentra en trámite de firmas el otrosí del Contrato Marco de Obra.

- **IE Politécnico sede C 402028 - Bucaramanga:** Para la ejecución del proyecto de la IE Politécnico sede C se firmó el Acuerdo de Obra No. 402028 el 18 de enero de 2018, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 26 de enero de 2018 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses. Evidenciando el atraso que presentaba el contratista de obra durante la ejecución de la Fase 1 el PA-FFIE le solicitó un plan de contingencia que fue entregado el 19 de noviembre de 2018, donde el Contratista de Obra se compromete a entregar los productos de la Fase 1, lo cual no fue cumplido afectando el desarrollo de los diseños del proyecto. El 09 de enero de 2019 fue suscrita el Acta de terminación de la Fase 1 donde el contratista de obra CONSORCIO MOTA ENGIL había entregado los siguientes productos con un porcentaje total ejecutado del 65% y un atraso del 35%. De acuerdo con lo anterior, una vez terminado el plazo de ejecución de la Fase 1 y teniendo en cuenta que el Contrato Marco de Obra se encontraba vigente, se adelantaron las siguientes acciones por parte de la Interventoría y el PA-FFIE, con el propósito de conllevar al Contratista de obra a cumplir su objeto contractual: Se realizaron comités de seguimiento y gestión con el objetivo de instar al contratista de obra y la interventoría a la consecución y terminación al 100% de los productos y diseños necesarios para el proyecto. Se adelantaron mesas de trabajo en aras de revisar y generar las observaciones que facilitarían la entrega de los diseños, donde asistían los especialistas de cada disciplina de diseño, los coordinadores de Obra e Interventoría, así como el PA-FFIE. Se realizaron comités de gestión territorial de forma periódica, con la ETC Bucaramanga. El 03 de mayo de 2019 la interventoría suscribe el Acta de Recibo a Satisfacción de la Fase 1 para el contratista de obra CONSORCIO MOTA ENGIL. Pese a lo anterior, para el caso estos dos proyectos, el Contratista de Obra Consorcio Mota Engil manifestó su “decisión de no continuar con la ejecución de las obras”, adicionalmente fue adelantado un proceso de Terminación Anticipada por Incumplimiento sustentado en los informes y recomendaciones de la interventoría de los diferentes acuerdos de obra derivados del contrato suscrito. Así las cosas, mediante comunicación del 09 de diciembre de 2019 el FFIE notificó al Consorcio Mota Engil, la Terminación Anticipada del Contrato 1380-41-2016. Para dar continuidad a la ejecución del proyecto que tuvo Terminación Anticipada por Incumplimiento se adelantó el proceso de reasignación así: En Comité Fiduciario No. 266 realizado el 27 de septiembre de 2019 fue aprobado los lineamientos del “PROCEDIMIENTO PARA LA ASIGNACIÓN DE ACUERDOS DE OBRA Y ACTAS DE SERVICIOS DE INTERVENTORÍA A CONTRATISTAS DEL MISMO GRUPO O DE GRUPOS DIFERENTES A LOS QUE INICIALMENTE FUERON ASIGNADOS”. De acuerdo con los lineamientos establecidos en dicho Comité Fiduciario se procedió a realizar el Análisis de Viabilidad de asignaciones conforme a las condiciones de los potenciales contratistas asignatarios, donde se verificó la calificación de los Contratistas de Obra y los saldos de los Contratos Marco de Obra e Interventoría, para proceder con la reasignación de los proyectos. Durante el mes de enero de 2020 se enviaron oficios por parte del PA-FFIE a los contratistas Consorcio GA Escuelas, Consorcio IE Boyacá y GMP Ingenieros SAS solicitando la manifestación de interés, sobre el proceso de reasignación de los proyectos, teniendo en cuenta los datos por puntaje de calificación y saldo de los Contratos Marco. Como consecuencia de lo anterior, los Contratistas de Obra remitieron las cartas de manifestación de interés y entre el 29 y 30 de enero de 2020 se realizaron las visitas a los predios postulados de los proyectos que serían reasignados. Como consta en el extracto del acta de Comité Fiduciario No 323 del 24 de febrero de 2020 celebrado por el PA-FFIE, fue aprobada la reasignación de los proyectos quedando a cargo de la IE Politécnico sede C el contratista de obra GMP ingenieros SAS y a la fecha se encuentra en trámite de firmas el otrosí del Contrato Marco de Obra. Como se pudo demostrar las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PA-FFIE al Acta de Servicio de la Interventoría, en relación con los

proyectos de la IE San José de la Salle sede C y Politécnico Sede C. Por último, se anexan los soportes que desvirtúan la presente observación en la carpeta denominada OBSERVACIÓN 5 del enlace de drive que se relaciona en el correo electrónico.”

Comentario de la CGR

En su respuesta la entidad inicialmente presenta aclaraciones relacionadas con los requisitos necesarios para la expedición de los informes de viabilidad y actas de cierre de fase 1, *“se encontraban surtiendo el trámite de licencia de construcción ante las Curadurías Urbanas de Bucaramanga y por consiguiente no contaban con el respectivo informe de viabilidad para el inicio de la Fase 2 ni el Acta de Cierre de la Fase 1... aclaramos que la Licencia de Construcción de la IE Camacho Carreño, fue expedida el 10 de febrero de 2020”*, por lo cual se ratifica lo observado del incumplimiento al objeto, labores y alcance dentro de los términos de duración inicialmente pactados, por cuanto en los proyectos del ETC Bucaramanga a 31 de diciembre de 2019 no se han culminado dichos proyectos ni entregados a la comunidad educativa para el desarrollo de la jornada única.

Adicional a lo anterior, en su respuesta la entidad también reconoce el incumplimiento al objeto, labores y alcance dentro de los términos de duración inicialmente pactados en virtud de los retrasos presentados por los contratista de obra para la entrega de los productos de la Fase 1, precisando que ellos ya lo habían evidenciado al reportar en las actas de terminación fase 1 el atraso de las obras para dar cumplimiento a los objetivos para los cuales fue creado el PA-FFIE para desempeñar las metas del PNIE, y a su vez para cada uno de los proyectos de infraestructura educativa del ETC Bucaramanga.

Es así como detallan las actuaciones de seguimiento y de control por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PA-FFIE al acta de servicio de la Interventoría para instar al contratista al cumplimiento de los proyectos, citando entre otros los comités de seguimientos y gestión, solicitudes de planes de contingencia, mesas de trabajo, comités de gestión territorial, para instar al contratista al cumplimiento de los proyectos, presentación a consideración del contratante los posibles cesionarios para que asumieran la ejecución del Contrato Marco de Obra y los Acuerdos de Obra derivados de éste, declaratoria de terminación anticipada por incumplimiento y avances del proceso de reasignación surtido en la siguiente vigencia 2020 *“y a futuro acciones judiciales que se pretendan adelantar contra este Contratista de Obra, tendientes a obtener el resarcimiento de los perjuicios, vinculando para ello, a las compañías aseguradoras”*.

Con relación a lo anterior, el equipo auditor considera que no obstante los anteriores planteamientos y acciones adelantadas por la entidad donde se vislumbra como un planteamiento implícito el haber detectado el retraso y haber hecho todo lo posible para que el contratista cumpliera al punto de ceder y/o reasignar los contratos, han sido inefectivas por cuanto no se logró el resultado esperado como era la entrega

oportuna de las obras de infraestructura educativa por parte de los contratistas dentro de los términos establecidos, de tal forma que a 31 de diciembre aún no han culminados los proyectos ni puestos en servicio para la comunidad educativa, por lo cual ratifica la observación y se valida como hallazgo administrativo quedando igual en su redacción de la condición y ajustando en parte la causa con este planteamiento de ineffectividad de las acciones.

Respecto a la causa principal de la observación relacionada con los tiempos de controversia entre contratistas e interventoría no contemplados dentro de los plazos proyectados y establecidos en cada fase de los proyectos que implicaron los correspondientes retrasos en los tiempos de trámite para subsanar y radicar los ajustes indicados por la interventoría en los estudios y diseños por parte de los contratistas de conformidad con la normativa técnica y de calidad de los acuerdos de obra, la entidad no presenta argumento en contrario, por lo cual se validan dentro del contexto de la observación.

No obstante lo anterior, la entidad controvierte la segunda parte de la causa de la observación en lo relacionado con las dilaciones en los tiempos de trámite administrativos entre contratistas y los ETC al aclarar que *“si bien el contratista de obra tiene dentro de sus obligaciones, realizar los trámites ante las entidades encargadas de emitir los permisos necesarios para la ejecución de las obras, no tienen un plazo contractual establecido, toda vez que la expedición de estos permisos se encuentra a cargo de terceros y por tanto ni el PA-FFIE, ni los contratistas de obra e interventoría tienen injerencia sobre dichos términos”*.

Al respecto de lo expresado en el párrafo precedente, el equipo auditor considera que precisamente estas aclaraciones validan esta parte de la causa referida en la observación, por cuanto son dinámicas características de los proyectos de infraestructura que implican riesgos de afectación sobre los términos finales de cumplimiento del objeto contractual por lo cual también requieren ser objeto de gestión administrativa, seguimiento y control.

Así mismo, se revisaron los correspondientes documentos soporte de la observación No. 5 anexados en medio digital:

Cuadro No. 99
Soportes documentales

Actas de Seguimiento UTMEN 2016	26/05/2020 11:54 a. m.	Carpeta de archivos	
1. TAI CMO 1380-41-2016	25/05/2020 7:18 p. m.	Adobe Acrobat Docu...	1.650 KB
2. TAI AO 402027 IE SAN JOSÉ DE LA SALLE SE...	25/05/2020 7:18 p. m.	Adobe Acrobat Docu...	1.855 KB
3. TAI AO 402028 IE POLITECNICO SEDE C	25/05/2020 7:18 p. m.	Adobe Acrobat Docu...	1.676 KB
4. CESION PARCIAL CMO 1380-37-2016	25/05/2020 7:18 p. m.	Adobe Acrobat Docu...	399 KB
5. Licencia de Construcción IE Camacho Carreño	25/05/2020 7:18 p. m.	Adobe Acrobat Docu...	105 KB
6. Comunicación 2017EE06554	25/05/2020 7:18 p. m.	Adobe Acrobat Docu...	2.093 KB
7. Comunicación 2018EE02104	25/05/2020 7:18 p. m.	Adobe Acrobat Docu...	2.452 KB

Fuente: información suministrada por la entidad

Dentro de los cuales se destacan los oficios remisorios de terminación anticipada dirigidos a la compañía aseguradora Seguros Confianza S.A. del 27 de septiembre de 2019 de los acuerdos de obra de los proyectos de infraestructura educativa a cargo del Contratista Mota Engil de las ETC Bucaramanga como son el 402027 IE San José de la Salle Sede C y 402028 IE Politécnico Sede C, por la ocurrencia de la causal establecida en el literal a del numeral 1 de la cláusula decimonovena del acuerdo y en atención a las instrucciones impartidas por el Comité Fiduciario del PA-FFIE en su sesión No. 266 de 27 de septiembre de 2019 sesión No. 266 de 27 de septiembre de 2019, y teniendo en cuenta el informe de la interventoría través de la comunicación con radicado de salida LEN-0648-19 MFF6-1706 y LEN-0649-19 del Consorcio Sedes Educativas (en adelante "*Interventoría*"), Interventor del Contrato Marco de Obra No. 1380-41-2016.

En dicho documento se detallan dentro de los antecedentes las correspondientes precisiones de fechas, causales de suspensiones y prórrogas para cada uno de los proyectos las cuales una vez analizadas confirman los planteamientos de la observación, dentro de las cuales se precisa entre otros los argumentos de la interventoría para la declaratoria de incumplimiento que son controvertidos y sujetos a presentación de descargos por parte del contratista, aspectos que le corresponderá dirimir bajo la competencia del ente auditado y de la compañía aseguradora. En conclusión, se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 55 Reasignación contratista - I.E. Instituto El Carmen sede C y la I.E. Metropolitano del Sur sede A del Municipio de Floridablanca – Santander (D)

Constitución Política, Artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

El MEN y el Consorcio FFIE Alianza BBVA suscribieron el contrato de Fiducia 1380 de 2015 mediante el cual se constituyó el PA-FFIE, cuyo objeto es *“Administrar y pagar las obligaciones que se deriven de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura educativa, a través del patrimonio autónomo constituido con los recursos transferidos del Fondo de Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, creado por el Artículo 59 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.”*

Contrato Marco de Obra N° 1380-37-2016, suscrito el 12 de julio de 2016 entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA y Unión Temporal MEN 2016. *“Cláusula Primera. El presente contrato tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa*

requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa – PNIE.”
Contrato Marco correspondiente al Grupo 7 Centro Oriente.

Acuerdo de Obra No. 402043. Cláusula Primera: Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el contratista realizara las labores de 1) Proconstrucción, 2) Construcción y 3) Post- construcción para la construcción de la Institución Educativa Instituto El Carmen sede C, ubicada en la dirección calle 43 A # 10ª-07 barrio el Carmen del municipio de Floridablanca. El alcance de la intervención comprende todos los componentes que se requieran para que la estructura cumpla con las normas técnicas vigentes aplicables e incluye entre otros aspectos áreas de circulación, obras de accesibilidad para personas en situación de discapacidad o movilidad reducida, muros y elementos estructurales. Cláusula Tercera: fase 1 pre-construcción: *“Deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el Contrato Marco y en el Anexo Técnico de los TTC, los cuales hacen parte integral del Acuerdo en especial con lo señalado en los numerales 2.1 y 3.1 del Anexo Técnico”*. **Parágrafo Primero:** *“La fase 1 se deberá ejecutar de conformidad con lo señalado en el Contrato Marco y el Anexo Técnico, y en especial según lo dispuesto en el cronograma de ejecución de la Fase 1 que deberá ser presentado al Contratante por el Contratista, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de suscripción del presente Acuerdo, previamente aprobado por el Interventor”*. Cláusula Cuarta. *“Fase 2 (construcción) La Fase 2 deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el Contrato Marco y en el Anexo Técnico en especial lo señalado en el numeral 3.2. del anexo Técnico”* Cláusula Quinta: fase 3 (post-construcción) *“La fase 3 deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el Contrato Marco y el Anexo Técnico”*. Cláusula Sexta: *“Termino de Duración: el Acuerdo de Obra se encuentra dividido en tres (3) fases, cada una tiene su término”*.

Sin embargo, los proyectos de la IE Instituto El Carmen Sede C y la IE Metropolitano del Sur sede A, se encuentran desde la vigencia 2019 en reasignación de contratista, y hasta la fecha no se ha dado solución a esta situación. Se observa que el Colegio Metropolitano del Sur, a pesar de haber iniciado obras el 26 de marzo de 2018 y que su ejecución y terminación era por 9 meses aproximadamente, y que debió haber culminado en el año 2019, a la fecha no se ha terminado la ejecución y entrega de este colegio, por cuanto el contratista Consorcio Mota Engil no cumplió con el Acuerdo de Obra pactado del proyecto y fue cancelado de manera anticipada por incumplimiento previo agotamiento del debido proceso contemplado en el Acuerdo de Obra y se encuentra en estos momentos a la espera de este nombramiento .

Con respecto a la situación de la Institución Educativa Metropolitano del Sur sede A, la Fase 1 se ejecutó en un 100% por el Contratista Consorcio Mota- Engil, a través del Contrato Marco de Obra No. 1380-41-2016; y suscribió Acuerdo de Obra No. 402030 entre el Consorcio Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa- FFIE y el Consorcio Mota-Engil, el 26 de marzo de 2018, igualmente se suscribe en la misma fecha el contrato de Interventoría Consorcio Sedes Educativas

por los siguientes valores \$226.589.683 Acuerdo de Obra y \$27.335.153 actas de servicios de Interventoría. Este proyecto tiene diseños completos con Acta de Recibo a Satisfacción y Licencia de Construcción. En virtud de ello, el Patrimonio Autónomo se encuentra en proceso de reasignación, con el fin de continuar con la ejecución de la Fase 2 de la obra.

De igual forma, el Colegio El Carmen suscribió Acuerdo de Obra No. 406011 entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE y la Unión Temporal MEN 2016, de fecha 27 de diciembre de 2016, grupo 7 Centro Oriente, con los siguientes plazos: fase I por 3.5 meses, fase II por 1.2 meses, fase III 1.5 meses. El valor de la obra \$6.133.702.141 y de Interventoría por el Consorcio Sedes Educativas por \$325.300.831. A principios del 2018 se da por terminado el contrato entre el FFIE y la UT MEN 2016; De otra parte, el alcalde de Floridablanca solicita dar continuidad a este proyecto lo que originó la reasignación de la obra al contratista Mota-Engil, que tampoco cumplió. En cuanto al porcentaje de avance de la Institución Educativa, la fase 1 (diseños) y fase 2 (obras) fue del 0%, solo se realizaron obras de vulnerabilidad. No se evidencian pagos en esta obra.

Por lo anterior, se concluye que los dos Colegios El Carmen y Metropolitano del Sur debieron haber terminado la ejecución de las obras en la vigencia 2019 y hasta el momento de la auditoría no se han pronunciado en la reasignación del nuevo contratista que debe continuar con la ejecución y terminación de estos proyectos.

Originado por la falta de controles por parte del FFIE y el ETC (Floridablanca), en las Fases 1 y 2, así como las dilaciones en los tiempos de los trámites administrativos entre contratistas y el ETC.

Lo cual incide en los retrasos de los cronogramas acordados y en los tiempos necesarios para subsanar y radicar los ajustes indicados por la interventoría, igualmente en los estudios y diseños por parte de los contratistas de conformidad con la normativa técnica y de las oficinas del ET que realizan estas diligencias: (Secretaría de Educación, Secretaría de Planeación, Secretaría de Infraestructura) entre otros, que conllevan a que no se esté dando cumplimiento a los objetivos del PNIE en el tiempo y por ende la implementación de la Jornada Única para el mejoramiento de la calidad de la Educación en la comunidad educativa más necesitada de la región. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Respuesta del ETC, Floridablanca. Con oficio sin número fechado el 12 de mayo de 2020, firmado por la Secretaría de Educación de Floridablanca, señala lo siguiente con respecto: "...al convenio 1461 firmado entre el MEN consorcio FFIE y el Municipio de

Floridablanca con el fin de implementar uno de los componentes para adelantar la jornada única, en donde la administración Municipal postuló 5 predios con el fin de mejorar la infraestructura, dentro de los cuales se encuentra el Instituto Microempresarial el Carmen y el Colegio Metropolitano del Sur sede A.” “Estos proyectos fueron asignados en su momento por el FFIE al contratista UNION TEMPORAL MEN 2016 (El Carmen), y posteriormente fueron reasignados a MOTA ENGIL (El Carmen y El Metropolitano del Sur). Cabe resaltar que el Municipio de Floridablanca no tiene injerencia en la selección y contratación de estas obras, toda vez que la función de la entidad es facilitar la documentación pertinente en la postulación de los predios para que estos sean viabilizados; la contratación, cancelación y reasignación de contratistas le compete en su totalidad al FFIE, así como la asignación de INTERVENTORIAS.” “Finalmente queremos informar que se participó en una mesa de trabajo con el FFIE, la administración municipal y comunidad en general con el fin de solicitar la reasignación de los contratistas; en el comité de gestión territorial y a su vez se ha enviado solicitudes por parte de la entidad territorial al FFIE solicitando dicha reasignación.”

Respuesta FFIE: Respuesta Comunicación al radicado con Sigedoc 2020EE0046695 del 6 de mayo de 2020, Observaciones Nos. 1 a la 6 - Auditoría de Cumplimiento a los Recursos del FFIE con radicado N° IE2020EE004568 del 18 de mayo de 2020. En el oficio de respuesta el FFIE hace aclaraciones en primer lugar a los conceptos jurídicos de la naturaleza jurídica del Patrimonio Autónomo así: *“Así las cosas, se tiene que el FFIE es un sistema o mecanismo de manejo de cuentas que fue previsto por la Ley 1753 de 2015, carente de personería jurídica. Naturaleza Jurídica del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa -PA-FFIE Para la ejecución de los proyectos que priorice la Junta Administradora del FFIE, la norma de creación permite, la posibilidad de constituir patrimonios autónomos cuando confluyan diferentes fuentes de recursos. Lo anterior, en los siguientes términos: “ARTÍCULO 59. Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media. Créase el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, sin personería jurídica, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional.” Por su parte, el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011 indica: “Artículo 53. Sujetos disciplinables. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas; presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, administren recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado”. En este sentido, sobre los trabajadores de la Unidad de Gestión debemos indicar, que son particular, ajenos a la regla disciplinante citada en la presunta observación, por lo siguiente: No realizan funciones de interventoría la cual es contratada en firmas externas que, por lo demás, no ejercen su labor sobre contratos estatales, sino sobre contratos privados regulados por el derecho privado; No son particulares que ejercen funciones públicas entendiendo por tal al conjunto de actividades que les corresponde a las entidades públicas y que se delegan en un particular, ciertamente se trata de actividades eminentemente técnicas para el impulso de unos proyectos, para lo cual se les contrata bajo las reglas de un contrato laboral, y dentro del marco de la ejecución de un contrato de fiducia mercantil como ya se ha señalado. Así, el numeral 2.3.9.2.6 del Decreto 1525 de 2015 indica que “(...) al momento de celebrar el contrato de fiducia mercantil para la constitución de patrimonios autónomos, debe garantizar que se prevé la contratación de unidades de gestión, que, integradas por el personal técnico idóneo, diseñarán, desarrollarán e implementarán los esquemas necesarios para la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (...)”. del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (...)”. Tampoco prestan un servicio público a cargo del Estado, por cuanto se trata de la ejecución de obras civiles y si bien ejercen labores (en virtud de contratos privados) tendientes a la construcción de infraestructuras educativas que tendrán una destinación pública, el servicio público educativo finalmente será*

prestado directamente por las distintas Entidades Territoriales Certificadas en Educación a partir de las respectivas Secretarías de Educación. Naturaleza jurídica de los cargos de los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE. Sobre este particular, y como se puede deducir de lo explicado en antecedencia, los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, ya que, por el contrario, los mismos se encuentran vinculados mediante un contrato individual de trabajo regulado por el Código Sustantivo del Trabajo y suscrito con un Patrimonio Autónomo, esto es, una relación contractual eminentemente privada. Así, conforme al artículo 123 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado (es decir, de una “entidad estatal”) y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Por su parte, el artículo 2º de la ley 80 de 1993 indica que, son servidores públicos “a) Las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, con excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta en las cuales dicha denominación se predicará exclusivamente de sus representantes legales y de los funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquellas” Finalmente, tampoco administran “recursos del Estado”, por cuanto dicha administración le corresponde a una persona jurídica en virtud del contrato fiduciario, que atiende las instrucciones que recibe para ello, pero sin que ésta intervenga en lo técnico, reiterando en todo caso, que la Unidad de Gestión ejerce funciones eminentemente técnicas en torno a la estructuración, ejecución y liquidación de los contratos. **SOBRE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA:** Sobre este particular, el documento de observaciones hace referencia a que se presentaron deficiencias en el ejercicio de supervisión a cargo del FFIE. Al respecto, debemos precisar que el ente de control al momento de endilgar presuntas responsabilidades, que no obstante no existen en el caso particular, debe tener presente que los roles legales (Ley 1474 de 2011 artículos 83 a 85) y contractuales (contratos de interventoría y manual de supervisión e interventoría) que cumplen los interventores y los supervisores al contrato de interventoría son distintos. Así, la Ley indica que las labores de ambos no pueden ser concurrentes entre sí, por lo cual la interventoría realiza un control y seguimiento detallado a la ejecución del contrato de obra o “contrato coligado”, como lo ha definido la jurisprudencia y, la supervisión a cargo de gestores territoriales y coordinadores regionales de la Unidad de Gestión del PA FFIE, quienes realizan seguimiento a la ejecución de las Actas de Servicio de interventoría y Contratos Marco de Interventoría, respectivamente. Hechas las anteriores precisiones, se procede a dar respuesta a las observaciones realizadas por el Órgano de Control, en el siguiente orden: Con respecto a la observación No. 3 el FFIE señala: “(...) Sin embargo, los proyectos de la IE Instituto El Carmen Sede C y la IE Metropolitano del Sur Sede A, se encuentran desde la vigencia 2019 en reasignación de contratista, y hasta la fecha no se ha dado solución a esta situación. Se observa que el Colegio Metropolitano del Sur, a pesar de haber iniciado obras el 26 de marzo de 2018 y que su ejecución y terminación era por 9 meses aproximadamente, y que debió haber culminado en el año 2019, a la fecha no se ha terminado la ejecución y entrega de este colegio, por cuanto el contratista Consorcio Mota Engil no cumplió con el Acuerdo de Obra pactado del proyecto y fue cancelado de manera anticipada por incumplimiento previo agotamiento del debido proceso contemplado en el Acuerdo de Obra y se encuentra en estos momentos a la espera de este nombramiento . “(...) Por lo anterior se concluye que los dos Colegios El Carmen y Metropolitano del Sur debieron haber terminado la ejecución de las obras en la vigencia 2019 y hasta el momento de la auditoria no se han pronunciado en la reasignación del nuevo contratista que debe continuar con la ejecución y terminación de estos proyectos. Originado por la falta de controles por parte del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) y el Ente Territorial Certificado - ETC (Floridablanca), en las Fases 1 y 2 , así como las dilaciones en los tiempos de los trámites administrativos entre contratistas y el Ente Territorial Certificado. (...)” Con el fin de dar respuesta a su observación y teniendo en cuenta lo informado por la Coordinación de la región Santander, se discriminan los proyectos de

infraestructura objeto de controversia, en aras de tener mayor claridad al respecto, de la siguiente manera:

IE El Carmen sede C AO 406011 – Floridablanca. *“Para la ejecución del proyecto de la IE Instituto del Carmen Sede C, se suscribió con UT MEN 2016 el Acuerdo de Obra No. 406011 el 27 de diciembre de 2016, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 04 de enero de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses. El 14 de marzo de 2017 se suspendió la Fase de diseños por el término de 30 días debido a posibles afectaciones en el área postulada para el desarrollo del proyecto, en razón a que la mayor parte del predio se encontraba catalogada como zona de protección ambiental, situación que requirió la debida aclaración por las Entidades correspondientes. El 17 de octubre de 2017 se reinició la Fase de diseños, teniendo en cuenta la aclaración a la normativa urbana aplicable al predio de las intervenciones y al compromiso de la ETC de sufragar la totalidad de los gastos generados por las modificaciones a los diseños avanzados. El 20 de noviembre de 2017 se suscribió el Otrosí No 1 tanto al Acuerdo de Obra como al Acta de Servicio No 406011, mediante el cual se prorrogó la Fase de diseños por un plazo de 45 días calendario, debido a los tiempos adicionales requeridos para realizar las modificaciones a los diseños, en razón al cambio de la normativa urbana aplicable al predio donde se iban a realizar las intervenciones. El 07 de diciembre de 2017 se suspendió por segunda vez por el término de 100 días la Fase de diseños, en vista de la necesidad de adelantar los estudios de estabilidad de taludes y diseños de obras de contención, en atención a la reglamentación de la CDMB. El 22 de enero de 2018 la Entidad Territorial Certificada de Floridablanca (la “ETC”), solicitó la terminación anticipada del Acuerdo de Obra, por cuanto el valor de los estudios de estabilidad de taludes y diseños de obras de contención, en atención a la reglamentación de la CDMB, debían ser financiados en su totalidad por la ETC al ser estudios no contemplados inicialmente en el Acuerdo de Obra y en consecuencia, se requiere de un estudio de viabilidad para la continuación del proyecto. El 23 de enero de 2018 se suscribió por el Contratante (Consortio FFIE Alianza BBVA) y el Contratista de Obra (UT MEN 2016) el Acta de Terminación Anticipada por mutuo acuerdo del Acuerdo de Obra No 406011. El 26 de julio de 2018 se suscribió el Acuerdo de Obra No 402043 IE El Carmen Sede C (el “Acuerdo de Obra”), entre el Consortio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa - FFIE (el “Contratante”) y el Consortio Mota-Engil (el “Contratista de Obra”). El 26 de julio de 2018 se suscribió el Acta de Servicio No 402043 IE El Carmen Sede C (el “Acta de Servicio”), entre el Consortio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa - FFIE (el “Contratante”) y el Consortio Sedes Educativas (el “Contratista de Interventoría”). El 28 de agosto de 2018 se suscribió el Otrosí No 1 al Acuerdo de Obra No 402043, mediante el cual se adicionó el alcance, el valor y el plazo requeridos para el desarrollo del Estudio de estabilidad de taludes y diseños de obras de contención (los “Estudios de Vulnerabilidad”), requeridos para iniciar la Fase de diseños del Acuerdo de Obra. El 24 de septiembre de 2018 se emitió por parte del Contratista de Interventoría la Orden de Inicio a la Fase Preliminar para la ejecución de los Estudios de Vulnerabilidad, por un plazo de 3 meses acorde con lo estipulado en el Otrosí No 1 al Acuerdo de Obra, estableciéndose, así como fecha de finalización de la citada fase el 24 de diciembre de 2018. El Estudio de Vulnerabilidad fue realizado por el contratista de obra Consortio Mota Engil y con posterioridad fue revisado por la interventoría Consortio Sedes Educativas, quien manifestó que cumplía con el contenido técnico establecido en el Otrosí celebrado para la ejecución de este, sin embargo, no incluía el diseño, las cantidades y el presupuesto de las obras complementarias fundamentales para la implantación del proyecto, por lo tanto, no fue aprobado. “Así las cosas, a la fecha de terminación de la Fase Preliminar de diseños, esto es el 24 de diciembre de 2018, no se contaba con los entregables correspondientes del Estudio de Vulnerabilidad, sin embargo, para avanzar con la implantación del proyecto y poder determinar el alcance de las obras complementarias, el 24 de abril de 2019 se dio inicio a la ejecución de la Fase 1 de elaboración de diseños. En este proceso y en cumplimiento de la normativa municipal aplicable,*

se determinó la necesidad de hacer un Estudio de Tránsito para el trámite de la licencia de construcción del proyecto, para lo cual el FFIE solicitó el 12 de agosto de 2019 a la ETC, la respectiva priorización de los recursos, para adicionar y ejecutar el estudio. Esta priorización no fue remitida oportunamente por tanto fue necesario suspender la ejecución de la Fase de diseño por el término de 30 días.” “De otra parte, se venían presentando atrasos en la ejecución de otros proyectos derivados del Contrato Marco suscrito con el Consorcio Mota Engil y mediante oficio del 03 de septiembre de 2019, el contratista manifestó su “decisión de no continuar con la ejecución de las obras”, adicionalmente fue adelantado un proceso de Terminación Anticipada por Incumplimiento sustentado en los informes y recomendaciones de las interventorías de los diferentes acuerdos de obra derivados del contrato suscrito. Así las cosas, mediante comunicación del 09 de diciembre de 2019 el FFIE notificó al Consorcio Mota Engil, la Terminación Anticipada del Contrato 1380-41-2016.”

IE Metropolitano del Sur AO 402030 – Floridablanca. Para la ejecución del proyecto de la IE Metropolitano del Sur se firmó el Acuerdo de Obra No. 402030 el 26 de marzo de 2018 con el CONSORCIO MOTA ENGIL, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 05 de abril de 2018 con un plazo de ejecución inicial de 2.5 meses. Durante el desarrollo de la Fase 1 se presentaron atrasos por parte del Contratista de Obra CONSORCIO MOTA ENGIL por consiguiente, fueron enviados los siguientes requerimientos por parte de la Interventoría del Contrato Marco de Obra y de los Acuerdos de Obra derivados: Comunicado No LEN-2115-18 del 28 de mayo de 2018, enviado por la Interventoría al contratista de obra CONSORCIO MOTA ENGIL, con el objetivo de notificar el avance de la Fase 1 a la fecha del comunicado, e instar la entrega de los productos próximos a vencer, ya que solo se contaba con 24 días calendario para la terminación de la Fase 1. El 19 de junio de 2018 fue suscrita el Acta de Terminación de la Fase 1 donde el Contratista de Obra Consorcio MOTA ENGIL había entregado productos con un porcentaje total ejecutado del 12% y un atraso del 88%: De acuerdo con lo anterior, una vez terminado el plazo de ejecución de la Fase 1 y teniendo en cuenta que el Contrato Marco de Obra se encontraba vigente, se adelantaron las siguientes acciones por parte de la Interventoría y el PA-FFIE, con el propósito de conllevar al Contratista de obra a cumplir su objeto contractual: El 18 de octubre de 2108, la interventoría envió comunicado No LEN 3967-18, al Contratista de Obra Consorcio MOTA ENGIL, con el objetivo de solicitar la entrega de la totalidad de los productos entregables de la Fase 1. El 08 de noviembre de 2108, la interventoría envió comunicado No LEN 4207-18, con el objetivo de notificar el estado actual de los entregables de la Fase 1 con un avance a la fecha del 64.97% y un atraso del 35.03% y donde instaban al contratista al cumplimiento de los compromisos contractuales. El 05 de diciembre de 2108, la interventoría envió comunicado No LEN 4557-18, al Contratista de Obra Consorcio MOTA ENGIL, con el objetivo de notificar el estado actual de los entregables de la Fase 1 con un avance a la fecha del 82.76% y un atraso del 17.24% y además instaron al contratista al cumplimiento de los compromisos contractuales. Se realizaron 19 mesas de trabajo en aras de revisar y generar las observaciones que facilitarían la entrega de los diseños, donde asistían los especialistas de cada disciplina de diseño, los coordinadores de Obra e Interventoría, así como el PA-FFIE. Pese a lo anterior, persistía el incumplimiento en la entrega de los productos de la Fase 1 por consiguiente el PA-FFIE le solicitó un plan de contingencia al Contratista de Obra, el cual fue el cual fue entregado el 19 de noviembre de 2018, en donde este último se comprometía a entregar los productos de la Fase 1, lo cual no fue cumplido afectando el desarrollo de los diseños del proyecto. En atención a lo anterior y en el marco de lo establecido contractualmente, la Interventoría radicó el informe de incumplimiento del Acuerdo de Obra el 17 de diciembre de 2018, donde recomendó la Terminación Anticipada por Incumplimiento. El Comité Fiduciario del PA-FFIE en su sesión No 183 del 26 de diciembre de 2018 aprobó el informe presentado por la interventoría sobre el incumplimiento. El 8 de febrero de 2019 el consorcio FFIE alianza BBVA mediante oficio X35331, comunicó al Contratista de Obra y a la Aseguradora del inicio del procedimiento para la Terminación Anticipada por Incumplimiento del Acuerdo de Obra. El 16 de febrero de 2019, mediante comunicación No ME-10020-COL3-19-5561 radicada en el Consorcio FFIE ALIANZA BBVA con el No X35712 y en la UG-

FFIE con el No 2019-ER-03259 el contratista CONSORCIO MOTA ENGIL presentó los descargos respectivos. Finalmente, el 7 de marzo de 2019 se dió recibo a satisfacción de los diseños por parte de la Interventoría del Acuerdo de Obra, a los diseños entregados por el Contratista CONSORCIO MOTA ENGIL. De otra parte, en virtud de los retrasos sistemáticos del Consorcio Mota Engil frente a la ejecución del Contrato Marco de Obra No. 130-41-2016 se adelantó el procedimiento de Terminación Anticipada por Incumplimiento de este Contrato Marco sustentado en los informes y recomendaciones de las interventorías de los diferentes acuerdos de obra derivados del contrato suscrito. Así las cosas, mediante comunicación del 09 de diciembre de 2019, el Consorcio Alianza BBVA en su calidad única de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE, por instrucción del Comité Fiduciario, envió comunicación de terminación anticipada por incumplimiento, al Consorcio Mota Engil. Para dar continuidad a la ejecución de estos proyectos que tuvieron Terminación Anticipada por Incumplimiento se adelantó el proceso de reasignación de la siguiente manera: En relación con la reasignación de los proyectos de la IE El Carmen sede C y la IE Metropolitano del Sur, el 27 de septiembre de 2019, mediante Comité Fiduciario número 266 fueron aprobados los lineamientos del “PROCEDIMIENTO PARA LA ASIGNACIÓN DE ACUERDOS DE OBRA Y ACTAS DE SERVICIOS DE INTERVENTORÍA A CONTRATISTAS DEL MISMO GRUPO O DE GRUPOS DIFERENTES A LOS QUE INICIALMENTE FUERON ASIGNADOS”. De acuerdo con los lineamientos establecidos en dicho Comité Fiduciario se procedió a realizar el Análisis de Viabilidad de asignaciones conforme a las condiciones de los potenciales contratistas asignatarios, donde se verificó la calificación de los Contratistas de Obra y los saldos de los Contratos Marco de Obra e Interventoría, para proceder con la reasignación de los proyectos. Durante el mes de enero de 2020 se enviaron oficios por parte del PA-FFIE a los contratistas Consorcio GA Escuelas, Consorcio IE Boyacá y GMP Ingenieros SAS solicitando la manifestación de interés, sobre el proceso de reasignación de los proyectos teniendo en cuenta los datos por puntaje de calificación y saldo de los Contratos Marco. Por lo anterior, los Contratistas de Obra remitieron las cartas de manifestación de interés y entre el 29 y 30 de enero de 2020 se realizaron las visitas a los predios postulados de los proyectos que serían reasignados. En Comité Fiduciario No 323 del 24 de febrero de 2020 celebrado por el PA-FFIE, fue aprobada la reasignación de los proyectos quedando a cargo de la IE El Carmen sede C el contratista de obra Consorcio GA Escuelas y de la IE Metropolitano del Sur el contratista de obra GMP Ingenieros SAS y a la fecha se encuentra en trámite de firmas el otrosí del contrato marco de obra. Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PA-FFIE al Acta de Servicio de la Interventoría, en relación con el proyecto de la IE El Carmen y de la IE Metropolitano del Sur. Por último, se anexan los soportes que desvirtúan la presente observación, en la carpeta denominada OBSERVACIÓN 3 del enlace de drive que se relaciona en el correo electrónico.”

Comentario de la CGR

Una vez analizada la respuesta de la ET de Floridablanca, Secretaría de Educación, con respecto al Contrato Marco No. 1380-37-2016 suscrito el 12 de julio de 2016 entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA y la Unión Temporal MEN 2016 y teniendo en cuenta lo señalado por la ETC en su respuesta con respecto al Convenio marco 1461 se confirma las obligaciones que tenían para llevar a cabo estos proyectos , aclarando que solo la administración municipal postulo los 5 predios entre ellos el Carmen y metropolitano del Sur, la asignación del contratista corre por parte del FFIE en este caso por Unión Temporal MEN 2016; el municipio de Floridablanca no tiene ninguna injerencia en su nombramiento, así mismo con los contratos de interventoría, por cuanto la función del municipio es de acompañamiento y de

facilitador de la documentación pertinente para que dichos predios sean viabilizados por el FFIE. Los demás aspectos administrativos como contratación, pagos y reasignación de contratistas le corresponden en su totalidad al FFIE.

Con respecto a la respuesta del FFIE, se refiere en primer lugar al contexto jurídico de la naturaleza y conformación del Patrimonio Autónomo, y seguidamente se detalla la ejecución de los dos proyectos objeto de la observación, desde el inicio hasta la terminación en los siguientes términos:

I.E. El Carmen: Si bien es cierto que el proyecto se suscribió con el contratista UTMEN 2016 el 27 de diciembre de 2016 y con el Acuerdo de Obra No. 406011, realmente el inicio de la Fase 1 fue en el mes de enero de 2017, pero la fase de diseños se suspende por las afectaciones que presenta el predio como zona de protección ambiental, hasta octubre de 2017 que se reinicia esta fase, pero en noviembre se prorroga la fase de diseños por 45 días calendarios más, por cambios en la normatividad urbana, luego se suspende nuevamente la fase de diseños el 7 de diciembre de 2017 por 100 días para poder adelantar estudios de estabilidad de taludes y obras de contención.

En enero de 2018, la ET solicita terminación de obras por cuanto le corresponde asumir este costo, situación que no estaba prevista. Seguidamente, el 23 de enero de 2018 se suscribió por el Contratante (Consortio FFIE Alianza BBVA) y el Contratista de Obra UT MEN 2016 el Acta de Terminación Anticipada por mutuo acuerdo. Donde argumenta el FFIE textualmente lo siguiente: *“...El 26 de julio de 2018 se suscribió el Acuerdo de Obra No 402043 IE El Carmen Sede C, entre el Consortio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa - FFIE como el Contratante y el Consortio Mota-Engil como Contratista de Obra. El 26 de julio de 2018 se suscribió el Acta de Servicio No 402043 IE El Carmen Sede C entre el Consortio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa - FFIE y el Consortio Sedes Educativas...”*

Así las cosas, se continua con este nuevo contratista los estudios de vulnerabilidad requeridos para iniciar la fase de diseños previstos con anterioridad con un plazo de 3 meses es decir hasta diciembre de 2018. Trabajo que se realizó, pero sin incluir los diseños, ni las obras complementarias, hecho que no fue aprobado por la interventoría. Y es hasta el 24 de abril de 2019 que se da inicio a la fase I de elaboración de diseños. Pero por no contar la ETC los recursos necesarios para realizar un estudio de tránsito para el trámite de la licencia de construcción fue necesario suspender la ejecución de la fase de diseño. Por último, el FFIE manifiesta: *“De otra parte, se venían presentando atrasos en la ejecución de otros proyectos derivados del Contrato Marco suscrito con el Consortio Mota Engil y mediante oficio del 03 de septiembre de 2019, el contratista manifestó su “decisión de no continuar con la ejecución de las obras”, adicionalmente fue adelantado un proceso de Terminación Anticipada por Incumplimiento*

sustentado en los informes y recomendaciones de las interventorías de los diferentes acuerdos de obra derivados del contrato suscrito.”

De otra parte, la IE Metropolitano del Sur, a pesar de firmar Acuerdo de Obra No. 402030 el 26 de marzo de 2018 con el Consorcio Mota Engil con fecha de inicio el 5 de abril de 2018, contaba con un plazo de ejecución de 2.5 meses, presentó atrasos en la fase 1 de hasta un 88%; situación que fue mejorando y en diciembre de 2018 con la intervención de la Interventoría se logró un avance del contratista del 82.76% y un atraso del 17.24%%; aun así y con la realización de mesas de trabajo, actas de seguimientos y plan de contingencia no se entregaron a tiempo los productos de la Fase 1, por lo anterior se aprobó por el Comité Fiduciario del PA-FFIE en sesión No 183 del 26 de diciembre de 2018 el informe presentado por la interventoría sobre el incumplimiento de los productos de la fase 1 por este contratista. Así mismo, el FFIE manifiesta lo siguiente: *“Finalmente, el 7 de marzo de 2019 se dio recibo a satisfacción de los diseños por parte de la Interventoría del Acuerdo de Obra, a los diseños entregados por el Contratista CONSORCIO MOTA ENGIL. De otra parte, en virtud de los retrasos sistemáticos del Consorcio Mota Engil frente a la ejecución del Contrato Marco de Obra No. 130-41-2016 se adelantó el procedimiento de Terminación Anticipada por Incumplimiento de este Contrato Marco sustentado en los informes y recomendaciones de las interventorías de los diferentes acuerdos de obra derivados del contrato suscrito.” “En relación con la reasignación de los proyectos de la IE El Carmen sede C y la IE Metropolitano del Sur, el 27 de septiembre de 2019, mediante Comité Fiduciario número 266 fueron aprobados los lineamientos del “PROCEDIMIENTO PARA LA ASIGNACIÓN DE ACUERDOS DE OBRA Y ACTAS DE SERVICIOS DE INTERVENTORÍA A CONTRATISTAS DEL MISMO GRUPO O DE GRUPOS DIFERENTES A LOS QUE INICIALMENTE FUERON ASIGNADOS”. “Durante el mes de enero de 2020 se enviaron oficios por parte del PA-FFIE a los contratistas Consorcio GA Escuelas, Consorcio IE Boyacá y GMP Ingenieros SAS solicitando la manifestación de interés, sobre el proceso de reasignación de los proyectos teniendo en cuenta los datos por puntaje de calificación y saldo de los Contratos Marco. Por lo anterior, los Contratistas de Obra remitieron las cartas de manifestación de interés y entre el 29 y 30 de enero de 2020 se realizaron las visitas a los predios postulados de los proyectos que serían reasignados. En Comité Fiduciario No 323 del 24 de febrero de 2020 celebrado por el PA-FFIE, fue aprobada la reasignación de los proyectos quedando a cargo de la IE El Carmen sede C el contratista de obra Consorcio GA Escuelas y de la IE Metropolitano del Sur el contratista de obra GMP Ingenieros SAS y a la fecha se encuentra en trámite de firmas el otrosí del contrato marco de obra.”*

Se concluye que, debido a la cantidad de imprevistos que se presentaron por parte de la intervención de los terrenos en las áreas del proyecto y de los atrasos derivados en la consecución de los recursos del municipio en las obras complementarias y trámites presentados por parte de la ETC; por otro lado, los contratistas que no presentaron a tiempo los requerimientos de la Interventoría, hechos que incidieron en la terminación anticipada de ambos proyectos, dando lugar al atraso en la ejecución de los mismos.

Finalmente, en febrero de 2020 fue aprobada la reasignación de los contratistas quedando a cargo de la IE El Carmen Sede C, el contratista de obra Consorcio GA

Escuelas y de la IE Metropolitano del Sur el contratista de obra GMP Ingenieros SAS.

Se sostiene la causa, que los hechos observados se originaron por la falta de controles por parte del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) y el Ente Territorial Certificado - ETC (Floridablanca), en las Fases 1 y 2, así como las dilaciones en los tiempos de los trámites administrativos entre contratistas y el Ente Territorial Certificado, por lo anterior, no se desvirtúa la observación, se valida, como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 56 I.E. del Municipio de Piedecuesta-Santander - Fases 1 y 2

Contrato Marco No. 1380–37–2016, suscrito el 12 de julio de 2016 entre la Unión Temporal MEN-2016 y el Consorcio FFIE-Alianza BBVA, Cláusula Primera. Objeto: *“El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato”* Cláusula Séptima. Obligaciones generales del contratista. Establece en el numeral 3 *“Realizar y ejecutar los estudios, diseños y obras objeto del Contrato, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas y formuladas en los TCC y en cada Acuerdo de Obra asignados por EL CONTRATANTE; numeral 5 “Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del Contrato”*. Parágrafo Primero. *“El CONTRATISTA deberá cumplir las obligaciones establecidas en la presente cláusula bajo los criterios de calidad y oportunidad, de acuerdo con las directrices y lineamientos determinados por el INTERVENTOR y el CONTRATANTE. En caso de que se presenten diferencias entre el INTERVENTOR y el CONTRATISTA respecto a tales criterios, los órganos de gestión del PPA FFIE, o aquellos que éste establezca, resolverán la diferencia”*. Parágrafo Segundo. *“Sin perjuicio de lo anterior, el CONTRATISTA adquiere plena responsabilidad por la calidad de las obras que ejecute, cuyo recibo a satisfacción debe ser avalado y aprobado por la INTERVENTORÍA.”*

Acuerdos de Obra N° 406053, 406055 y 406056 del 08-11-2017, 28-02-2018 y 17-11-2017, respectivamente, suscritos entre el Consorcio FFIE-Alianza BBVA, actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE y Unión Temporal MEN-2016, para realizar las labores de pre - construcción, construcción y post - construcción para la ampliación de las IE Carlos Vicente Rey, Escuela Normal Superior sede A y Nuestro Señor de la Buena Esperanza para ampliación y mejoramiento, del Municipio de Piedecuesta.

En desarrollo de los Proyectos según Acuerdos de Obra No. 406053, 406055 y 406056 del 08-11-2017, 28-02-2018 y 17-11-2017, en su orden, suscritos entre Consorcio FFIE-Alianza BBVA Y Unión Temporal MEN-2016, para realizar las labores de obra nueva – ampliación- en las IE Carlos Vicente Rey, Escuela Normal Superior Sede A y Nuestro Señor de la Buena Esperanza para ampliación y

mejoramiento, del Municipio de Piedecuesta - Santander, con plazos iniciales de 13 meses (Fase 1: 3.5, Fase 2: 8 y Fase 3: 1.5), 16 meses (Fase 1: 3.5, Fase 2: 11 y Fase 3: 1.5) y 11 meses (Fase 1: 2.5, Fase 2: 7 y Fase 3: 1.5), por valores totales de \$2.405.242.293, \$5.526.607.644 y \$1.481.673.419, y con Ordenes de inicio de la Fase 1 del 8 de noviembre de 2017, 28 de febrero de 2018 y del 17 de noviembre de 2017, correspondientemente; finalmente se reciben las actividades de la Fase 1 de diseños según consta en Actas de recibo a satisfacción, con un desfase en el cumplimiento del cronograma de esta Fase con un tiempo acumulado de 309, 320 y 610 días, respectivamente.

Igualmente, los referidos proyectos, en su orden, el avance de ejecución de la Fase 2, es del 15%, 8% y 24%; no obstante, se observa demora para iniciar esta fase de 225, 235 y 13 días; así mismo, los proyectos correspondientes a los Acuerdos de Obra 406057-IE Vicente Félix Gómez Nova, 406064-IE Gabriela Mistral y 406065-IE Luis Carlos Galán Sarmiento del Sur sede B, presentaron demora de inicio de la fase 2, de 719, 637 y 638 días, individualmente, por suspensiones y prórrogas a las mismas, ocasionadas por temas de linderos y falta de estudio hidrológico, que cubre entre otras actividades, Estudio pluviométrico de la estación o estaciones hidrológicas cercanas, estudios y cálculos hidrológicos, modelación hidráulica de los cálculos realizados contra las diferentes secciones transversales generadas en la topografía del terreno del cauce en el área de influencia, ubicación de la cota de inundación, etc; estos hechos se generan por debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema.

Situación que ha afectado la satisfacción de las necesidades de ofrecer instalaciones físicas adecuadas a la comunidad y fortalecer la política de jornada única hacia donde está encaminado el fortalecimiento de la infraestructura educativa.

Respuesta del Auditado

Mediante oficio FIE2020EE004614 calendado el 19 de mayo de 2020, suscrito por el Director Dirección Jurídica da respuesta, del cual se extracta lo siguiente: (...) *“Ahora bien, en aras de demostrar las gestiones realizadas por la Unidad de Gestión para el seguimiento de los proyectos así como los esfuerzos adelantados por la Entidad para procurar el cumplimiento de los contratos marco de obra y así dar continuidad a los proyectos con el fin de entregarlos a la comunidad educativa, se procede conforme a lo informado por parte de la Coordinación de la región Santander a dar respuesta a la observación, discriminando los proyectos de infraestructura objeto de controversia, en aras de tener mayor claridad al respecto, de la siguiente manera:*

IE Carlos Vicente Rey AO 406053: *Para la ejecución de este proyecto se firmó el Acuerdo de Obra No. 406053 el 08 de noviembre de 2017, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 17 de noviembre de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses. El PA-FFIE durante la ejecución de la Fase 1 realizó comités de seguimiento de forma periódica para el seguimiento a las actividades*

que se venían adelantando por parte de la interventoría y el contratista de obra. Adicionalmente, el 21 de noviembre de 2017 estando vigente el plazo de ejecución del plazo de la Fase 1, el PA FFIE mediante comunicación 2017-EE-06554 solicitó al contratista UT MEN 2016 presentar en un plazo no mayor a tres días hábiles contados a partir de recepción de dicha comunicación un plan de contingencia que llevará al cumplimiento y cierre de la Fase 1 de los proyectos que se encuentran pendientes por entregar a satisfacción. El 04 de marzo de 2018 fue suscrita el Acta de Terminación de la Fase 1 donde el Contratista de Obra UT MEN 2016 había entregado productos con un porcentaje total ejecutado del 26% y un atraso del 74%. Aquí es importante precisar, que el acta de terminación de la Fase 1- Estudios y Diseños es aquella que se suscribe en la fecha en que termina el plazo correspondiente. En caso de que para la fecha establecida para terminación y entrega no se haya finalizado la totalidad de las actividades, dará lugar al inicio de un posible incumplimiento. Sin embargo, paralelamente se establecerán en el acta los porcentajes de ejecución a la fecha, las observaciones a que haya lugar, las nuevas fechas para la entrega y cumplimiento de la totalidad de actividades a cargo del Contratista. Dado lo anterior, una vez terminado el plazo de ejecución de la Fase 1, con el propósito de realizar acciones que conllevaran al Contratista de obra a cumplir su objeto contractual, toda vez que el Contrato Marco de Obra se encontraba vigente, se adelantaron las siguientes acciones por parte de la Interventoría y el PA-FFIE: Dado lo anterior el PA-FFIE mediante comunicado FFIE-EE-02104 reiteró la solicitud al contratista de obra UT MEN 2016 de presentar en un plazo no mayor a tres días hábiles un plan de contingencia que llevara al cumplimiento y cierre de la Fase 1 de los 49 Acuerdos de Obra que se encuentran pendientes de entregar a satisfacción, toda vez que no fue atendido el requerimiento FFIE-EE-06554 enviado el 21 de noviembre de 2017. El 27 de abril de 2018 contratista de obra UT MEN 2016, por medio del oficio G07-UTMENFFIE- 2016-2867 presentó el plan de mejoramiento solicitado por el PA-FFIE el 21 de noviembre de 2017 y reiterado el 23 de marzo de 2018. De igual manera, fueron realizados doce (12) comités de seguimiento, desde noviembre de 2017 hasta mayo de 2018, entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra UT MEN 2016, en donde se revisaban los avances del contratista y se suscribían nuevos compromisos para lograr la entrega de los productos de la Fase 1. Además, se realizaron seis (6) mesas de trabajo en aras de revisar y generar las observaciones que facilitarían la entrega de los diseños, donde asistían los especialistas de cada disciplina de diseño, los coordinadores de Obra e Interventoría, así como el PA-FFIE. Ahora bien, paralelo a las acciones realizadas por el PA-FFIE y la Interventoría para instar al contratista al cumplimiento de los proyectos, el Contratista de Obra UT MEN 2016 presentó a consideración del Contratante PA-FFIE, posibles cesionarios para que asumieran la ejecución del Contrato Marco de Obra y los Acuerdos de Obra derivados de éste, los cuales en la medida en que se fueron evaluando no acreditaban las mismas calidades técnicas, financieras y jurídicas presentadas en la oferta evaluada al cedente. Una vez cumplidas las condiciones el PA-FFIE el 20 de diciembre de 2018 aprueba la cesión parcial del contrato a la firma GMP Ingenieros SAS para las instituciones educativas de Santander, toda vez que primaba la necesidad de continuar con la ejecución de los proyectos, sin perjuicio de las acciones judiciales que se van a adelantar contra este Contratista de Obra, tendientes a obtener el resarcimiento de los perjuicios, vinculando para ello, a las compañías aseguradoras. Para la materialización de la cesión y el inicio del proyecto por parte de la firma GMP Ingenieros SAS, se estableció como requisito el Acta de Recibo a Satisfacción de entregables del contratista de obra UT MEN 2016 para la Fase 1, la radicación de solicitud de la licencia de construcción y la apropiación de estos diseños por parte del Contratista Cesionario GMP Ingenieros SAS. Por lo anterior, se continuó instando al Contratista de Obra UT MEN 2016, a entregar los productos de la Fase 1, para lo cual se desarrollaron mesas de trabajo continuas. Resultado de lo anterior, el 22 de abril de 2019, fue suscrita el Acta de Recibo a Satisfacción por parte de la Interventoría Consorcio Sedes Educativas al contratista de obra UT MEN 2016 dentro del Acuerdo de Obra de la IE Carlos Vicente Rey AO 406053. Igualmente, en seguimiento al proceso de materialización del contrato de cesión, durante la vigencia del 2019 se realizaron veintitrés (23) comités de seguimiento entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra GMP Ingenieros, además de los trece (13) Comités de Gestión

Territorial realizados con la Entidad Territorial para informar del estado de los proyectos. La apropiación de diseños se llevó a cabo el 23 de mayo de 2019 por parte de GMP Ingenieros SAS, posteriormente el contratista de obra UT MEN 2016 realizó la radicación de solicitud de licencia el 08 de julio de 2019, una vez se subsanaron las observaciones emitidas por la Curaduría Urbana N° 02 de Piedecuesta, se expide licencia de construcción 68547-2-19-0096 el 20 de noviembre de 2019 como se evidencia en documento adjunto. Por consiguiente, una vez cumplidos los requisitos previos, se dio la orden de inicio a la Fase 2 el 03 de diciembre de 2019. Durante la ejecución de la Fase 2 se continua con el seguimiento al Acta de Servicio 406053 por tanto se han adelantado catorce (14) comités de obra entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra GMP Ingenieros y seis (6) Comités de Gestión Territorial con la Entidad Territorial. A la fecha la construcción del proyecto presenta un avance del 28,62%. Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PA-FFIE al Acta de Servicio de la Interventoría, en relación con el proyecto de la IE Carlos Vicente Rey.

IE Normal Superior de Piedecuesta AO 406055: Para la ejecución del proyecto se firmó el Acuerdo de Obra No. 406055 el 07 de noviembre de 2017, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 16 de noviembre de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses. (...) El 31 de mayo de 2018 fue suscrita el Acta de Terminación de la Fase 1 donde el Contratista de Obra UT MEN 2016 había entregado productos con un porcentaje total ejecutado del 12% y un atraso del 88%. (...) Por lo anterior, se continuó instando al Contratista de Obra UT MEN 2016, a entregar los productos de la Fase 1, para lo cual se desarrollaron mesas de trabajo continuas y el 02 de mayo de 2019, fue suscrita el Acta de Recibo a Satisfacción por parte de la Interventoría Consorcio Sedes Educativas al contratista de obra UT MEN 2016 en su calidad de supervisor del Acuerdo de Obra de la IE Normal Superior de Piedecuesta AO 406055. (...) La apropiación de diseños se dio el 02 de junio de 2019 por parte de GMP Ingenieros SAS, posteriormente el contratista de obra UT MEN-2016 realizó la radicación de solicitud de licencia el 12 de abril de 2019, una vez se subsanaron las observaciones emitidas por la Curaduría Urbana N° 02 de Piedecuesta, se expidió licencia de construcción 68547-2-19-0150 el 06 de diciembre de 2019 como se evidencia en documento adjunto. Por consiguiente, una vez cumplidos los requisitos previos al inicio de la fase 2 se emite orden de inicio el 23 de diciembre de 2019. Durante la ejecución de la Fase 2 se continua el seguimiento al Acta de Servicio 406055, por tanto, se han adelantado once (11) comités de obra entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra GMP Ingenieros y seis (6) Comités de Gestión Territorial con la Entidad Territorial. A la fecha la Fase 2 de construcción presenta un avance del 17,35%. Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PA-FFIE al Acta de Servicio de la Interventoría, en relación con el proyecto de la IE Normal Superior de Piedecuesta.

IE Nuestro Señor de la Buena Esperanza AO 406056: Para la ejecución del proyecto se firmó el Acuerdo de Obra No. 406056 el 08 de noviembre de 2017, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 17 de noviembre de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 2.5 meses. (...) El 01 de febrero de 2018 fue suscrita el Acta de Terminación de la Fase 1 donde el Contratista de Obra UT MEN 2016 había entregado productos con un porcentaje total ejecutado del 12% y un atraso del 88%. (...) El 27 de abril de 2018 contratista de obra UT MEN 2016, por medio del oficio G07-UTMENFFIE- 2016-2867 presentó el plan de mejoramiento solicitado por el PA-FFIE el 21 de noviembre de 2017. De acuerdo con el plan de mejoramiento entregado se tenía el compromiso de remitir la totalidad de los diseños de la IE Nuestro Señor de la Buena Esperanza el 10 de mayo de 2018. (...) Por lo anterior, se continuó instando al Contratista de Obra UT MEN 2016, a entregar los productos de la Fase 1, para lo cual se desarrollaron mesas de trabajo continuas y el 18 de marzo de 2019, fue suscrita el Acta de Recibo a Satisfacción por parte de la Interventoría Consorcio Sedes Educativas al contratista de obra UT MEN 2016 en su calidad de supervisor del Acuerdo de Obra de

la IE Nuestro Señor de la Buena Esperanza AO 406056. (...) La apropiación de diseños se llevó a cabo el 18 de abril de 2019 por parte de GMP Ingenieros SAS. De igual forma el contratista de obra UT MEN 2016 realizó la radicación de solicitud de licencia el 07 de marzo de 2019, una vez se subsanaron las observaciones emitidas por la Curaduría Urbana N° 02 de Piedecuesta, se expide licencia de construcción 68547-2-19-0087 el 06 de diciembre de 2019 como se evidencia en documento adjunto. Por consiguiente, una vez cumplidos los requisitos previos al inicio de la fase 2 se emite orden de inicio el 09 de diciembre de 2019. Durante la ejecución de la Fase 2 se continua el seguimiento al Acta de Servicio 406056 por tanto se han adelantado quince (15) comités de obra entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra GMP Ingenieros y seis (6) Comités de Gestión Territorial con la Entidad Territorial. A la fecha la Fase 2 de construcción presenta un avance del 32,93%. Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PA-FFIE al Acta de Servicio de la Interventoría, en relación con el proyecto de la IE Nuestro Señor de la Buena Esperanza.

IE Gabriela Mistral AO 406064: Para la ejecución del proyecto se firmó el Acuerdo de Obra No. 406064 el 10 de noviembre de 2017, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 21 de noviembre de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses. (...) El 08 de marzo de 2018 fue suscrita el Acta de Terminación de la Fase 1 donde el Contratista de Obra UT MEN 2016 había entregado productos con un porcentaje total ejecutado del 12% y un atraso del 88%: (...) El 23 de marzo de 2018 el PA-FFIE mediante comunicado FFIE-EE-02104 reiteró la solicitud al contratista de obra UT MEN 2016 de presentar, en un plazo no mayor a tres días hábiles, un plan de contingencia que llevara al cumplimiento y cierre de la Fase 1 de los 49 Acuerdos de Obra que se encuentran pendientes de entregar a satisfacción, toda vez que no fue atendido el requerimiento FFIE-EE-06554 enviado el 21 de noviembre de 2017. El 27 de abril de 2018 contratista de obra UT MEN 2016, por medio del oficio G07-UTMENFFIE- 2016-2867 presentó el plan de mejoramiento solicitado por el PA-FFIE el 21 de noviembre de 2017. De acuerdo con el plan de mejoramiento entregado se tenía el compromiso de remitir la totalidad de los diseños de la IE Gabriela Mistral el 04 de mayo de 2018. Así mismo, fueron realizados doce (12) comités de seguimiento, desde noviembre de 2017 hasta mayo de 2018, entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra UT MEN 2016, en donde eran revisados los avances del contratista y se suscribían nuevos compromisos para lograr la entrega de los productos de la Fase 1. Además, se realizaron cinco (5) mesas de trabajo en aras de revisar y generar las observaciones que facilitarían la entrega de los diseños, donde asistían los especialistas de cada disciplina de diseño, los coordinadores de Obra e Interventoría, así como el PA-FFIE. (...) Por lo anterior, se continuó instando al Contratista de Obra UT MEN 2016, a entregar los productos de la Fase 1, para lo cual se desarrollaron mesas de trabajo continuas y el 11 de abril de 2019, fue suscrita el Acta de Recibo a Satisfacción por parte de la Interventoría Consorcio Sedes Educativas al contratista de obra UT MEN 2016 en su calidad de supervisor del Acuerdo de Obra de la IE Gabriela Mistral AO 406064. (...) La apropiación de diseños por parte del contratista de obra GMP Ingenieros SAS se llevó a cabo el 21 de mayo de 2019, posteriormente el contratista de obra UTMEN realizó la radicación de solicitud de licencia el 12 de abril de 2019, una vez se subsanaron las observaciones emitidas por la Curaduría Urbana N° 02 de Piedecuesta, se expidió licencia de construcción 68547-2-19-0149 el 14 de noviembre de 2019 como se evidencia en documento adjunto. Por consiguiente, una vez cumplidos los requisitos previos al inicio de la fase 2 se emitió orden de inicio el 05 de diciembre de 2019. Durante la ejecución de la Fase 2 se continua el seguimiento al Acta de Servicio 406064 por tanto se han adelantado trece (13) comités de obra entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra GMP Ingenieros y seis (6) Comités de Gestión Territorial con la Entidad Territorial. A la fecha la Fase 2 de construcción presenta un avance del 20,35%. Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PA-FFIE al Acta de Servicio de la Interventoría, en relación con el proyecto de la IE Gabriela Mistral.

IE Luis Carlos Galán Sarmiento del Sur AO 406065: Para la ejecución del proyecto se firmó el Acuerdo de Obra No. 406065 el 08 de noviembre de 2017, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 17 de noviembre de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses.

(...) El 04 de marzo de 2018 fue suscrita el Acta de Terminación de la Fase 1 donde el Contratista de Obra UT MEN 2016 había entregado los productos con un porcentaje total ejecutado del 11% y un atraso del 89% (...) El 27 de abril de 2018 contratista de obra UT MEN 2016, por medio del oficio G07-UTMENFFIE- 2016-2867 presentó el plan de mejoramiento solicitado por el PA-FFIE el 21 de noviembre de 2017. De acuerdo con el plan de mejoramiento entregado se tenía el compromiso de remitir la totalidad de los diseños de la IE Luis Carlos Galán Sarmiento el 15 de mayo de 2018. (...) Por lo anterior, se continuó instando al Contratista de Obra UT MEN 2016, a entregar los productos de la Fase 1, para lo cual se desarrollaron mesas de trabajo continuas y el 17 de abril de 2019, fue suscrita el Acta de Recibo a Satisfacción por parte de la Interventoría Consorcio Sedes Educativas al contratista de obra UT MEN 2016 en su calidad de supervisor del Acuerdo de Obra de la IE Luis Carlos Galán Sarmiento del Sur AO 406065. (...) La apropiación de diseños por parte del contratista de obra GMP Ingenieros SAS se llevó a cabo el 21 de mayo de 2019. Igualmente, el contratista de obra UTMEN realizó la radicación de solicitud de licencia el 20 de febrero de 2019, una vez se subsanaron las observaciones emitidas por la Curaduría Urbana N° 01 de Piedecuesta, se expide licencia de construcción 68547-2-19-0057 el 18 de noviembre de 2019 como se evidencia en documento adjunto. Por consiguiente, una vez cumplidos los requisitos previos al inicio de la fase 2 se emite orden de inicio el 02 de diciembre de 2019. Durante la ejecución de la Fase 2 se continua el seguimiento al Acta de Servicio 406065 por tanto se han adelantado diez y seis (16) comités de obra entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra GMP Ingenieros y seis (6) Comités de Gestión Territorial con la Entidad Territorial. A la fecha la Fase 2 de construcción presenta un avance del 32,48%. Así las cosas, las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PAFFIE al Acta de Servicio de la Interventoría, en relación con el proyecto de la IE Luis Carlos Galán Sarmiento del Sur.

IE Víctor Félix Gómez Nova AO 406057: Para la ejecución del proyecto se firmó el Acuerdo de Obra No. 406057 el 07 de noviembre de 2017, y la orden de inicio de la Fase 1 fue suscrita el 16 de noviembre de 2017 con un plazo de ejecución inicial de 3.5 meses. (...) El 23 de marzo de 2018 el PA-FFIE mediante comunicado FFIE-EE-02104 reitera la solicitud al contratista de obra UT MEN 2016 de presentar en un plazo no mayor a tres días hábiles un plan de contingencia que lleve al cumplimiento y cierre de la Fase 1 de los 49 Acuerdos de Obra que se encuentran pendientes de entregar a satisfacción, toda vez que no fue atendido el requerimiento FFIE-EE-06554 enviado el 21 de noviembre de 2017. (...) Este proyecto particularmente presentó tres (3) suspensiones durante su proceso de estudios diseños ya que se requirió aclaración de la normativa aplicable al predio entregada por la ETC Piedecuesta, así como obras complementarias de estudio hidrológico y diseño de vía de acceso, necesarias para la terminación de la Fase 1 y continuidad del proyecto. (...) En el contrato de cesión parcial suscrito entre el contratista cedente UT MEN 2016 y el contratista cesionario GMP Ingenieros SAS establece que este proyecto es cedido desde su ejecución de la Fase 1 por tanto, la interventoría emite orden de inicio al nuevo contratista para continuar dicha Fase el 15 de febrero de 2019. (...) El 26 de noviembre de 2019 fue suscrita el Acta de Terminación de la Fase 1 donde el Contratista de Obra GMP Ingenieros SAS había entregado los siguientes productos con un porcentaje total ejecutado del 100% y un atraso del 0%. El contratista GMP Ingenieros SAS realizó la radicación de solicitud de licencia el 20 de diciembre de 2019 ante la curaduría urbana N° 02 de Piedecuesta, una vez sea expedida la respectiva licencia de construcción, se podrá iniciar la Fase 2. Así las cosas y como se pudo observar, las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Acuerdo de Obra suscrito y por parte de la Supervisión del PA-FFIE al Acta de Servicio de la Interventoría, en relación con el proyecto de la IE Víctor Félix Gómez Nova. Por último, se anexan los soportes que desvirtúan la presente

observación en la carpeta denominada OBSERVACIÓN 11 del enlace de drive que se relaciona en el correo electrónico.”

Comentario de la CGR

A pesar que el PA-FFIE durante la ejecución de la Fase 1 realizó tanto comités de seguimiento periódico, entre el PA-FFIE, la Interventoría y Contratista de Obra UTMEN 2016, en donde se revisaban los avances del contratista y se suscribían nuevos compromisos para lograr la entrega de los productos de esta Fase, como mesas de trabajo con la participación de especialistas de diferentes disciplinas de diseño, coordinadores de Obra e Interventoría y el contratista de obra, con el propósito de revisar y producir observaciones que facilitarían la entrega de los diseños; así como Comités de Gestión Territorial realizados con la Entidad Territorial para informar del estado de los proyectos; gestiones que no desvirtúan la observación en cuanto al desfase en el cumplimiento del cronograma de esta Fase, toda vez que en algunas de sus Actas de seguimiento, reconocen que *“el Estado de los Diseños de los proyectos de las Instituciones educativas Normal Superior Sede A, Luis Carlos Galán Sede B, Gabriela Mistral, Carlos Vicente Rey Sede A y Nuestro Señor de la Buena Esperanza, se indica por la Interventoría que los compromisos generados en mesa de trabajo con la ETC se encuentran incumplidos. El **Incumplimiento** en la entrega de los diseños por parte de la UTMEN, genera incumplimiento a los demás compromisos, **excepto** los de la **IE Víctor Félix Gómez Nova** sede A, están **suspendidos**.”*

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo.

4.3.3 Región Centro Sur

La evaluación realizada a la región Centro Sur compuesta por los departamentos de Amazonas, Tolima y Huila presentó conceptos adversos y con reservas.

Se revisaron 33 proyectos, mediante los cuales se pretendía construir 615 aulas nuevas, mejorar 253 y construir 150 aulas especializadas, sin embargo, los datos permitieron evidenciar que no se concluyó ninguna, a pesar de requerirse 2.281 aulas para estos tres departamentos.

Los principales incumplimientos en esta región corresponden al pago de imprevistos sin las debidas justificaciones y soportes, pagos por interventorías que no debieron ser financiados con recursos de las ET, pagos por IVA sobre la utilidad, pago de gravámen a movimientos financieros sobre recursos exentos, mayores valores pagados por obras complementarias, proyectos en ejecución con bajo porcentaje de avance, entre otros.

A 31-12-2019, el proceso de auditoría permitió establecer el estado de los proyectos de la región, así:

Cuadro No. 100

Estado de los proyectos de la Region Centro Sur

Cantidad de proyectos	33
Concluidos	0
Ejecución fase 1	6
Ejecución fase 2	8
Suspendido fase 1	0
Suspendido fase 2	4
En contratación	0
Terminado anticipadamente	14
Cancelados	1

Fuente: FFIE

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Luego de la revisión de los proyectos en la **Región Centro Sur**, la CGR evidenció los siguientes **hallazgos**:

Departamento de Amazonas

Hallazgo N° 57 Pagos por interventoría con cargo a los aportes de la ETC Amazonas (D)

Resolución 200 de 2015 MEN
 Convenio Interadministrativo Marco 1080 de 2015
 Resolución 10961 de 2015 MEN
 Resolución No. 10281 de 2016

La suscripción del Convenio Interadministrativo Marco 1080 de 2015 (24 de junio) entre el MEN y la ETC Amazonas, se realizó en vigencia de la Resolución 200 de 2015 (01 de enero), tal como se puede observar en la página tres (3) del precitado contrato, en la cual reza lo siguiente:

“De conformidad con lo establecido en las Resoluciones No. 200; 202; y 1207 de 2015 se abrió la convocatoria para que las entidades territoriales certificadas en educación postularan predios y presentaran los proyectos para obtener la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa con recursos provenientes de la Ley 21 de 1982.”

Ahora bien, en la Resolución 200 de 2015, *“Por la cual se regula la administración de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982, se definen los Criterios para su inversión, se establece el procedimiento para obtener la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa y se deroga la Resolución 7650 de 2011”, se determinó lo siguiente:*

“Artículo 14. Interventoría a la ejecución de proyectos. Las labores de interventoría técnica, financiera y administrativa de los contratos de estudios, diseños y/u obra de los proyectos seleccionados serán contratadas con cargo a los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982. (...)”
 Subrayado fuera de texto.

La postulación de los predios (LL1758 INEM y LL1749 Orellana) se realizó a través de la segunda Convocatoria hecha mediante Resolución 10961 de 2015, la cual en su parte considerativa y articulado cita de manera reiterativa la *Resolución 200 de 2015* indicando entre otros, lo siguiente:

*“Que el Ministerio de Educación Nacional expidió la **Resolución No. 200 del 5 de enero de 2015** “Por la cual se regula la administración de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982, se definen los criterios para su inversión, se establece el procedimiento para obtener la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa y se deroga la Resolución 7650 de 2011”.*

*Que el artículo 5 de la **Resolución No. 200 de 5 de enero de 2015**, dispone que el Ministerio de Educación Nacional, mediante acto administrativo, realizará la convocatoria a las entidades territoriales certificadas en educación interesadas en que sus proyectos de infraestructura educativa sean cofinanciados con cargo a los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982.*

(...)

*Que el Ministerio de Educación Nacional cuenta con la aprobación de los recursos de vigencias futuras provenientes de la Ley 21 de 1982 y del Presupuesto General de la Nación, los cuales pueden ser destinados a financiar o cofinanciar los proyectos que se realizarán de acuerdo con el Plan Nacional de Infraestructura Educativa, a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media y según la priorización definida por la Junta Administradora de dicho Fondo, lo que hace procedente convocar a las entidades territoriales certificadas en educación para que, previo a la presentación de los proyectos de infraestructura, realicen la postulación de predios que cuenten con las **condiciones establecidas en la Resolución No. 200 del 5 de enero de 2015** y la guía técnica correspondiente.”*

(...)

Artículo 1. Convocatoria. Convocar a las entidades territoriales certificadas en educación, interesadas en que sus proyectos de infraestructura educativa sean financiados o cofinanciados con recursos provenientes del recaudo de la Ley 21 de 1982 que hacen parte del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media para que de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 200 de 5 de enero de 2015 y las guías técnicas correspondientes, postulen los predios que cumplan con las condiciones técnicas y jurídicas pertinentes, en los cuales se ejecutarán los proyectos que serán presentados para su viabilización.
Subrayados y Negrilla Fuera de texto.

De acuerdo a la reglamentación vigente descrita y a la fecha de suscripción, así como las obligaciones de los convenios, contratos y acuerdo referidos, se puede establecer que los recursos financieros aportados por la ETC Amazonas tenían como destino la financiación de las obras y no de las interventorías y/o supervisión técnica independiente.

A pesar de lo anterior, verificados los extractos bancarios y registros de libros auxiliares de la cuenta de banco BBVA 13030901000XXXX en la cual se administran los recursos aportados por la ETC Amazonas, se observa que se han realizado pagos con destino a facturación por costos de interventoría y los impuestos derivados de las mismas.

Dichos pagos suman un total de doscientos cuarenta y siete millones ciento cincuenta y cinco mil doscientos veintinueve pesos (247.155.229).

La anterior situación se presenta debido a debilidades en las gestiones de apoyo a la supervisión que debe realizar la entidad territorial, así como en las gestiones de supervisión del Contrato 1380 de 2015 de Administración del Patrimonio autónomo FFIE, las cuales no detectaron las siguientes situaciones:

1. Se incluyó en el acuerdo de cofinanciación, como destinación del aporte dado por la ETC Amazonas, los contratos de interventoría, lo cual es contrario a lo establecido por la Resolución 200 de 2015 bajo la cual se suscribió el acuerdo marco y postulación de predios que se hizo atendiendo la convocatoria de la Resolución 10961 de 2016.

2. Según los términos de condiciones contractuales, el administrador del Patrimonio autónomo también incluyó en las fuentes de financiación de los Contratos de Interventoría, el 15% correspondiente a los aportes de la ETC Amazonas, contrariando lo establecido por la Resolución 200 de 2015, esto a pesar de mencionarla en los mismos y sin tener en cuenta que la Resolución 10281 de 2016 aplica para las convocatorias posteriores a su expedición y no de manera retroactiva.

Los pagos en mención disminuyen los recursos disponibles de la ETC que bien podrían ser utilizados en otros proyectos o reintegrados posteriormente a esta para que en el marco de su autonomía realice las inversiones que la Ley le permite de acuerdo a la destinación de dichos recursos.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, conforme la Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1°.

Respuesta del Auditado

“Inicialmente la respuesta del Ministerio realiza una narración histórica y normativa del Plan Nacional de Infraestructura Educativa y del FFIE. Adicionalmente, se debe tener presente que la normativa que regula el Convenio Interadministrativo Específico, así como el Acuerdo de cofinanciación es la Resolución No.10281 de 2016, la cual no contempla como prohibición, la suscripción de los instrumentos necesarios para el desarrollo de la interventoría, con cargo a los recursos administrados por el patrimonio autónomo.”

Comentario de la CGR

La entidad ratifica que aplicó lo establecido por la Resolución N° 10281 de 2016 al convenio interadministrativo específico, así como al acuerdo de cofinanciación. De

acuerdo con lo anterior, se considera que la respuesta del Auditado no desvirtúa la situación evidenciada.

Hallazgo N° 58 Pagos por IVA acuerdos de Obra 407012 y 407013 ETC Amazonas (D, F)

El Artículo 267 de la Constitución Nacional establece lo siguiente: *“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. (...) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. (...)”*

La Ley 489 de 1998 en la cual se establecen los Principios de la Función Administrativa, indica en su artículo 3 lo siguiente: *“(...) 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.”*

El literal i) de la Cláusula Segunda del Contrato N° 1380 de 2015 suscrito entre el MEN y el Consorcio FFIE Alianza BBVA instaure como una de las obligaciones especiales de este último, lo siguiente: *i) Realizar los pagos y las liquidaciones y deducciones de impuestos que deban hacerse de los contratos que se suscriban, previa autorización del interventor y de conformidad con los requisitos establecidos en el Manual Operativo.*

El ítem “4.2 Régimen Jurídico Aplicable” de los Terminos de Condiciones Contractuales – Invitación Abierta N° FFIE 006 DE 2016 indica: *“(...) Los presentes TCC se enmarcan en la legislación y jurisdicción colombiana, bajo el régimen del derecho privado, contenido en el Código Civil, el Código de Comercio y demás normas que resulten aplicables al presentes proceso y a los Contratos que se lleguen a suscribir (...)”.*

Las obligaciones relacionadas con la revisión de documentación para pagos que debe hacer el Supervisor del Contrato Marco de Interventoría y el Interventor del Contrato Marco de Obra, así como el Coordinador Regional, establecidas en los Manuales de Supervisión e Interventoría Patrimonio Autónomo Del FFIE, Versiones 1,2 y 3.

El Régimen Jurídico aplicable a la contratación objeto de revisión, en el cual tenemos las *“demás normas que resulten aplicables al presentes proceso y a los*

Contratos que se lleguen a suscribir”, tenemos que la Ley 223 de 1995 en su artículo 270 establece la exclusión del impuesto sobre las ventas en el Departamento del Amazonas así: “Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 191 de 1995, la exclusión del régimen del impuesto sobre las ventas se aplicará sobre los siguientes hechos: a) La venta de bienes realizadas dentro del territorio del departamento del Amazonas, y b) La prestación de servicios realizados en el territorio del departamento del Amazonas.”

A pesar de la exclusión establecida en el artículo 270 de las Ley 223 de 1995, se observa en la ejecución de los contratos de Interventoría y de obra ejecutados en el Departamento de Amazonas, facturación y pagos por concepto de IVA, como se muestra a continuación:

Cuadro No. 101

Descripción cobros por IVA en Amazonas (Cifras en Pesos)

Q	FECHA	DESCRIPCIÓN EN LIBRO AUXILIAR DE BANCOS O ACTA DE RECIBO PARCIAL	BASE* PROYECTADA	IVA* 16%
1	27/06/2017	"27/06/17- (4). GP_ 124219 X7276 INFORME PRE CONSTRUCCIÓN VISI"	346.634	55.461
2	26/07/2017	"26/07/17- (4). GP_ 133359 X8441 FACT 148 INTERVENTORIA COSTO"	18.520.882	2.963.341
3	30/08/2017	"29/08/17- (4). GP_ 142580 X9713 FC#158 INTERVENTORIA COSTO F"	7.306.542	1.169.047
4	26/09/2017	"26/09/17- (4). GP_ 151504 X10847 FC#162 INTERVENTORIA COSTO"	807.807	129.249
5	30/10/2017	"30/10/17- (4). GP_ 162063 X12740 FC#196 INTERVENTORIA COSTO"	2.615.082	418.413
6	28/11/2017	"28/11/17- (4). GP_ 171380 X13982 FC#208 INTERVENTORIA COSTO"	1.534.177	245.468
7	26/12/2017	"26/12/17- (4). GP_ 181077 X15279 FC#216 INTERVENTORIA COSTO"	1.534.177	245.468
8	26/01/2018	"30/01/18- (4). GP_ 192066 X16893 FC#270 INTERVENTORIA COSTO"	1.400.503	224.080
9	26/02/2018	"26/02/18- (4). GP_ 200877 X18304 FC#278 INTERVENTORIA COSTO"	1.400.503	224.080
10	22/03/2018	"22/03/18- (4). GP_ 209748 X19672 FC#305 INTERVENTORIA COSTO"	1.457.783	233.245
11	27/04/2018	"27/04/18- (4). GP_ 222426 X21430 FC#308 INTERVENTORIA COSTO"	1.457.783	233.245
12	25/05/2018	"25/05/18- (4). GP_ 232920 X22666 FC#320 INTERVENTORIA COSTO"	1.514.450	242.312
13	25/06/2018	"22/06/18- (4). GP_ 242846 X23755 FC#332 INTERVENTORIA COSTO"	1.665.435	266.470
14	26/07/2018	"26/07/18- (4). GP_ 255965 X25056 FC#342 INTERVENTORIA COSTO"	1.665.435	266.470
15	23/08/2018	"23/08/18- (4). GP_ 267384 X26562 FC360 INTERVENTORIA COSTO F"	1.665.435	266.470
16	27/09/2018	"27/09/18- (4). GP_ 280627 X28401 FC 372 INTERVENTORIA COSTO"	1.665.435	266.470
17	26/10/2018	"26/10/18- (4). X29642 FC387 INTERVENTORIA COSTO FIJO"	1.665.435	266.470
18	27/11/2018	"27/11/18- (4). X31206 FC401 INTERVENTORIA COSTO FIJO"	1.665.435	266.470
19	21/12/2018	"21/12/18- (4). X32908 FC 407 INTERVENTORIA COSTO FIJO"	2.002.036	320.326
20	24/01/2019	"24/01/19- (4). X34285 FC 433 INTERVENTORIA COSTO FIJO"	2.002.036	320.326
21	26/02/2019	"26/02/19- (4). X36314 FC448 INTERVENTORIA COSTO FIJO"	2.002.036	320.326
22	30/09/2019	"30/09/19- (4). X49824 FC 753 INTERVENTORIA COSTO FIJO"	14.570.099	2.331.216
23	28/10/2019	"28/10/19- (4). X52371 FC800 INTERVENTORIA COSTO FIJO"	14.120.208	2.259.233
24	21/11/2019	"21/11/19- (4). X53772 FC 839 INTERVENTORIA COSTO FIJO"	28.173.784	4.507.805
25	23/12/2019	"23/12/19- (4). X55948 FC879 INTERVENTORIA COSTO FIJO"	35.943.177	5.750.908
			Subtotal 1	23.792.370
Q	FECHA	Concepto en Orden de Pago	Base	IVA 16%
26	26/06/2019	"X43486 FC 3251 COSTOS DIRECTOS PRELIMINARES INEM JOSE EUSTASIO"	9.389.659	1.784.035
27	30/09/2019	"X49786 FC3325 OBRAS COMPLEMENTARIAS LL1758-2"	2.009.477	381.800
28	29/10/2019	"X52362 FC 3395 CIMENTACION LL1758-2"	3.312.671	629.407
29	27/06/2019	"X43791 FC663 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE IEM JOSE EUSTACIO"	28.175.048	4.508.007
30	28/06/2019	"X43817 FC662 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE INEM JOSE AUSTACIO"	11.534.396	1.845.503
31	26/07/2019	"X45288 FC703 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1758"	5.373.125	859.700
32	28/08/2019	"X47548 FC 712 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1758"	5.373.126	859.700
33	30/09/2019	"X49732 FC 773 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1758"	6.029.731	964.757
34	30/09/2019	"X49757 FC 768 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1758"	5.373.126	859.700
35	28/10/2019	"X52344 FC819 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1758"	5.473.809	875.810

Q	FECHA	DESCRIPCIÓN EN LIBRO AUXILIAR DE BANCOS O ACTA DE RECIBO PARCIAL	BASE* PROYECTADA	IVA* 16%
36	27/11/2019	"X54258 FC 849 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1758"	9.940.157	1.590.425
37	28/08/2019	"X47665 FC 3304 COSTOS DIRECTOS PRELIMINARES LL1749"	10.845.066	2.060.563
38	9/10/2019	"X50609 FC 3363 OBRAS COMPLEMENTARIAS LL1749-2"	1.559.633	296.330
39	27/06/2017	"GP_124216 X7273 INFORME PRECONSTRUCCION VISITA ANALISIS MUNICIPIO LETICIA FAC 126"	1.027.328	164.372
40	27/06/2017	"GP_124217 X7274 INFORME PRECONSTRUCCION VISITA ANALISIS MUNICIPIO LETICIA FAC 126"	181.293	29.007
41	30/07/2019	"X45768 FC694 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1749"	11.956.210	1.921.993
42	11/09/2019	"X48431 FC 751 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1749"	32.542.211	5.206.754
43	30/09/2019	"X49685 FC767 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1749"	6.205.966	992.954
44	28/10/2019	"X52308 FC815 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1749"	6.205.966	992.955
45	28/10/2019	"X52356 FC 809 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1749"	4.679.908	748.785
46	27/11/2019	"X53994 FC 862 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1749"	6.205.966	992.955
47	27/12/2019	"X56262 FC 898 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1749"	6.205.966	992.955
48	27/06/2017	"GP_124218 X7275 INFORME PRE CONSTRUCCION VISITANALISIS DEL LUGAR MUNICIPIO LETICIA FAC 125"	1.027.328	164.372
49	27/06/2017	"GP_124219 X7276 INFORME PRE CONSTRUCCION VISITANALISIS DEL LUGAR MUNICIPIO LETICIA FAC 125"	181.293	29.007
50	24/12/2019	"X56190 FC 912 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1758"	5.473.809	875.810
51	26/12/2019	"X56191 FC889 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1758"	12.673.700	2.027.792
52	26/12/2019	"X56313 FC910 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1758"	30.151.809	4.824.289
53	27/12/2019	"X56263 FC913 INTERVENTORIA COSTO VARIABLE LL1758"	5.473.809	875.810
54	13/01/2020	Factura 3542 acta 06 de 13/01/2020	7.285.117	1.384.172
55	20/12/2019	Factura 3472 acta 05	10.048.437	1.909.203
56	11/12/2019	Factura 3448 acta 04	4.223.656	802.494
			Subtotal 2	42.451.416
			Total	66.243.786

Fuente: *Base proyectada de acuerdo a los registros del libro auxiliar de bancos y órdenes de pago
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

El cuadro anterior muestra que en la vigencia 2019 se realizaron pagos por concepto de IVA por \$66.243.786, con lo aportado por la ETC Amazonas.

La condición descrita devela deficiencias en la ejecución de las obligaciones contraídas en el contrato de fiducia 1380 de 2015, particularmente la relacionada con "*La realización de los pagos y las liquidaciones y deducciones de impuestos que deban hacerse de los contratos que se suscriban, previa aprobación del interventor y/o supervisor*", así como falencias en la ejecución de las responsabilidades a cargo del interventor, supervisor y Coordinador Regional, relacionadas con revisar, verificar, aprobar o reprobar (según el caso), los documentos para el trámite del pago en particular las realizada sobre las facturas presentadas por el Contratista de Obra y el Interventor de las mismas.

Lo anterior representa una disminución de la disponibilidad de recursos públicos que pudieron ser destinados a la producción de bienes y servicios para la consecución de los fines sociales para el cual se encuentran asignados los mismos.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, conforme la Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1° e **incidencia fiscal**, conforme la Ley 610 de 2000, artículo 6 revisar porque este artículo fue modificado por el Decreto 403 de 2020, en cuantía

de sesenta y seis millones doscientos cuarenta y tres mil setecientos ochenta y seis pesos **\$66.243.786.**

Respuesta del Auditado

(...) En mérito de lo expuesto, se puede concluir: “1. Que de acuerdo con el marco legal, el prestador del servicio es el que tiene la responsabilidad en la determinación del IVA sobre la operación, dado que dicha responsabilidad recae, en virtud de la ley tributaria, y es quién será responsable ante la DIAN por la adecuada o inadecuada determinación del impuesto. 2. Que dentro del ordenamiento jurídico no existe norma alguna en el Estatuto Tributario que faculte a rechazar las facturas emitidas por un proveedor, cuando dicho proveedor determine un IVA incorrecto o en la cuantía que no corresponda.

3. Que el esquema de precios y su forma de pago fueron estructurados por parte de la Unidad de Gestión del FFIE, en ejercicio de la autonomía negocial para determinar el contenido de los distintos instrumentos contractuales, y fue aprobado por parte del Comité Fiduciario del PA FFIE. La estructura de precios fue conocida por parte de los otrora proponentes, hoy contratistas, en los distintos escenarios de publicidad ideados en el marco de las invitaciones abiertas. 4. Que los contratistas, al celebrar el contrato, asumieron las distintas obligaciones tributarias que estaban implícitas en la estructura de los precios que componen el contrato, así como aquellas derivadas de los documentos precontractuales que integran el clausulado contractual...”

Comentario de la CGR

Frente a lo anterior, habrá de reiterarse que según el artículo 773 del Código de Comercio, el beneficiario de la factura si tiene facultades para reclamar sobre el contenido o devolver una factura, asunto que también se establece en las obligaciones relacionadas con la revisión de documentación para pagos que debe hacer el Supervisor del Contrato Marco de Interventoría y el Interventor del Contrato Marco de Obra, así como el Coordinador Regional, establecidas en los Manuales de Supervisión e Interventoría Patrimonio Autónomo del FFIE, Versiones 1,2 y 3. Así las cosas, se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$66.243.786.

Hallazgo N° 59 Permisos y licencias ETC Amazonas (D, OI)

El Decreto 1071 de 2015, en su artículo 2.14.7.5.3 establece lo siguiente:
“Servidumbres y construcción de obras. Los resguardos indígenas estarán sometidos a las servidumbres establecidas por las leyes vigentes. Cuando en un resguardo se requiera la construcción de obras de infraestructura de interés nacional o regional, sólo podrán constituirse previa concertación con las autoridades de la comunidad y la expedición de la licencia ambiental, cuando esta se requiera, determinando la indemnización, contraprestación, beneficio o participación correspondiente.”

3.1. Fase 1: reconstrucción, estudios técnicos y diseños: El anexo Técnico 1 para la suscripción del *“CONTRATO MARCO DE DISEÑOS, ESTUDIOS TÉCNICOS Y OBRA QUE EJECUTE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA REQUERIDOS POR EL*

FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - FFIE, EN DESARROLLO DEL PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA.”, el cual forma parte integral del Contrato Marco de Obra 1380-38-2016, en su ítem 3.1. FASE 1: PRECONSTRUCCION, ESTUDIOS TÉCNICOS Y DISEÑOS, 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, establece lo siguiente: “(...) k) Licencias y permisos aplicables • Licencia de construcción: Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto. Dentro del proceso de expedición de las licencias y permisos respectivos, el Contratista tendrá la obligación de sacar las copias adicionales que se requieran del Proyecto y deberá atender y solucionar la totalidad de las observaciones que presente cada curaduría u oficina de planeación, según sea el caso, dentro de los plazos establecidos para tal fin por la normatividad vigente, así mismo como las observaciones de otras Entidades (Corporaciones Ambientales, Empresas de Servicios Públicos, etc.). Si estas observaciones implican ajustes, el Contratista tiene la obligación de realizar las actualizaciones correspondientes a la curaduría u oficina de planeación o a las Entidades correspondientes. El pago de expensas es responsabilidad de la ET en la cual se ejecuta el proyecto y se definirá de acuerdo al mismo. El Contratista debe coordinar la radicación o solicitud que se efectúe y debe notificarle a PA FFIE los valores previstos de pago para este requiera a la ET el pago. El Contratista deberá entregar a la Interventoría y al PA FFIE copia de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, antes del inicio de estas.”

El Acuerdo de Obra 407012 llave MEN LL1749 Francisco de Orellana no cuenta con licencia de construcción (numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997).

De acuerdo con el ítem “3.1 Desmonte de cubiertas, demoliciones, tala de árboles” del Acuerdo de Obra 40712 llave MEN LL1749 Francisco de Orellana, se realizó talas de árboles aislados, sin que se observe en el expediente remitido los correspondientes permisos de la autoridad ambiental que autorice dicha actividad.

El ítem “Delta del sistema tradicional y propuesto para cancha” incluido de igual manera en las obras complementarias del precitado Acuerdo de Obra, se encuentra dentro de una zona inundable (cuota de inundación) a orillas del Rio Amazonas, terreno que presenta erosión frecuente, por lo que la ejecución de dicho ítem de obra es totalmente inviable.

La construcción de las obras llevadas a cabo a través del Acuerdo de Obra 407012 llave MEN LL1749 Francisco de Orellana, no fueron debidamente concertadas con las Autoridades de la Comunidad Indígena. Dicho proyecto fue adicionado con obras complementarias, inclusive demoliciones (artículo 2.2.6.1.1.7 Licencia de construcción y sus modalidades, Decreto 1203 de 2017), de las cuales no se cuenta con licencias de construcción.

Respecto de la licencia de construcción del Colegio Orellana, se certificó el 18 de junio de 2018, por parte del Secretario de Planeación Municipal de Leticia lo siguiente: “También se establece que para el presente proyecto de construcción no es necesario realizar el proceso de licenciamiento respectivo, debido a que se encuentra localizado en un

resguardo indígena”. Dicha certificación no indica: a qué tipo de proyecto de construcción a realizar en la institución educativa, específicamente se refiere; tampoco dice quién y cuándo hizo la solicitud o que documentos aportó; no especifica en que norma se fundamenta la exclusión de licencia de construcción para el tipo de proyecto. A pesar de estas falencias, este documento es el que consta como Licencia de Construcción para la Institución Educativa Francisco de Orellana ubicada en la Comunidad Indígena de Macedonia del Municipio de Leticia, esto en contravía de la especial protección que debe tener dicho asentamiento étnico.

La construcción de la cancha en terreno inundable y sometido a procesos de erosión, así como la ejecución de las obras en los colegios citados sin las debidas licencias y el lleno de la totalidad de los requisitos en las mismas, representa un riesgo para la seguridad física de las personas que hagan usos de dichos espacios. En el caso de la construcción de la cancha en el lugar que se pretende, es una acción que en nada mejora la seguridad de la comunidad indígena ante los riesgos naturales.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, conforme la Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1° y con otra incidencia de acuerdo con el artículo 104 de la Ley 388 de 1997; así como traslado a la Autoridad Ambiental para lo de su competencia, respecto de la tala de árboles en el Colegio Francisco de Orellana, sin los debidos permisos.

Respuesta del Auditado

“El Acuerdo de Obra 407012 llave MEN LL1749 Francisco de Orellana no cuenta con licencia de construcción (numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997). Efectivamente el Acuerdo de Obra 407012 llave MEN LL1749 IE Francisco de Orellana, no cuenta con licencia de construcción por cuanto la misma no es necesaria. Lo anterior, teniendo en cuenta que el predio donde se pretende ejecutar la construcción se encuentra localizado en un resguardo indígena en el Municipio de Leticia y cuyas características del suelo, se encuentran acordes con las normas del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Leticia Acuerdo No 032 de 2002. Por ello, basta indicar que según Certificado de Planeación Municipal expedido el 18 de junio de 2018 por la Secretaría Municipal de Leticia: “(...) Los resguardos Indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en valor se constituyen a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos son un institución legal y sociopolítica de carácter especial conformada por una o más comunidades indígenas, que con título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada. Poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y si vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena referida a la materia y a las normas que sobre este particular se adopten por ellas (...)”. De acuerdo al ítem “3.1 Desmonte de cubiertas, demoliciones, tala de árboles” del Acuerdo de Obra 40712 llave MEN LL1749 Francisco de Orellana, se realizó talas de árboles aislados, sin que se observe en el expediente remitido los correspondientes permisos de la autoridad ambiental que autorice dicha actividad.”

Posteriormente, el 26 de Julio de 2019, la comunidad Indígena solicitó que se realizara a través de la empresa GMP Ingenieros S.A.S., con participación de la comunidad del Resguardo Indígena, lo cual se evidencia en el acta de Comité de Seguimiento de Obra AO 407012 IE Francisco de Orellana, aprobada por el Secretario de Educación. De igual manera se cuenta con el certificado del presidente de ACITAM (Asociación de Cabildos Indígenas del Trapecio Amazonico), informando que la tala adelantada para la ejecución del proyecto se realizó para el beneficio comunitario. En conclusión, la tala realizada en el proyecto de la IE Francisco de Orellana se adelantó con la autorización de la "Entidad Competente" que para nuestro caso es la Comunidad Indígena de Macedonia y su representante legal el Curaca, en el entendido que el proyecto se adelanta en jurisdicción del resguardo indígena. El ítem "Delta del sistema tradicional y propuesto para cancha" incluido de igual manera en las obras complementarias del precitado Acuerdo de Obra, se encuentra dentro de una zona inundable (cuota de inundación) a orillas del Rio Amazonas, terreno que presenta erosión frecuente, por lo que la ejecución de dicho ítem de obra es totalmente inviable.

Teniendo en cuenta la morfología del terreno con pendientes superiores al 15%, el área disponible para la ejecución del proyecto y a la reciente construcción de una Biblioteca por parte de Findeter, en el mismo predio, que redujo considerablemente el área libre para la construcción de la Infraestructura Educativa, las comunidades educativa e indígena, solicitaron ubicar la placa polideportiva en la parte baja del predio próxima "a la entrada de la Institución", toda vez que la ubicación inicial se encontraba en la parte alta del predio, por fuera del control docente lo cual implicaría realizar grandes movimientos de tierra, adecuaciones de paisajismo y senderos, adicionalmente sería indispensable el traslado de la planta fotovoltaica y una torre de comunicaciones, lo que incrementaba considerablemente el costo de la obra y perjudicaría a toda la comunidad. Dicha solicitud se presentó en la socialización 12 de abril del 2018 (Ver archivo adjunto: Punto 4.6. /01. Acta aprobación de diseños), ratificada en reunión con la comunidad como consta en el archivo adjunto Implantación De Polideportivo Firmada. En atención a la anterior solicitud, para la implantación y ubicación de la cancha se tuvo en cuenta la cota máxima de inundación la cual es 72 msnm, por lo cual se diseñó bajo el sistema de construcción en palafito, lo que permite construir la cancha por encima de dicha cota de inundación, es decir el nivel 73.08 msnm. (Como se evidencia en la gráfica 1 -alzado) acorde a los niveles y topografía del sector, igualmente se determinó como solución integral la conexión, acople urbanístico y enlace con las demás áreas del proyecto, lo cual no representa ningún tipo de riesgo. Es de anotar que los diseños de la institución educativa, en su totalidad contaron con la supervisión la interventoría y por lo tanto cuentan con la aprobación de los especialistas en geotecnia y estructura, que garantizan el cumplimiento de norma aplicable, por lo anterior es totalmente viable desde el punto de vista técnico y permite el uso de la placa polideportiva durante todo el año. Respecto de la Licencia de Construcción aportada para el Acuerdo de Obra 407013 llave MEN LL1758 Colegio INEM, se observa que la misma no cuenta con los datos del Profesional Independiente que debió realizar la revisión que ordena el parágrafo del artículo 15 de la Ley 400 de 1997, o si dicha revisión se llevó a cabo.

De otra parte, es importante resaltar que el Acuerdo de Obra 407013 fue objeto de la revisión y validación del profesional independiente acorde a lo establecido en los TCC y anexo técnico de la convocatoria No. 004/2016, actividad desarrollada por el Ing. XXXX, durante la ejecución de la Fase 1 del proyecto Diseños, según acta de recibo a satisfacción del objeto de la fase 1 del 20 de marzo del 2019, ítem 4 Producto Proyecto estructural, (FE-012), anexa a la presente y de la cual extraemos la siguiente imagen: Acorde con lo anteriormente descrito, se reitera que la revisión que ordena el parágrafo del Artículo 15 de la ley 400 de 1997 fue realizada por el Ing. XXXX como consta en el acta No 300 recibo a satisfacción del objeto de la fase 1 del 20 de marzo del 2019, Ítem 4 Producto Proyecto estructural para lo cual se adjunta la hoja de vida del especialista. Ambos proyectos fueron adicionados con obras complementarias, inclusive demoliciones (ARTÍCULO 2.2.6.1. 1.7 Licencia de

construcción y sus modalidades, Decreto 1203 de 2017), de las cuales no se cuenta con licencias de construcción.

- IE INEM JOSÉ EUSTASIO RIVERA: En atención a lo establecido en Anexo Técnico de la convocatoria No. 004 de 2016 en su ítem 3.1. FASE 1: PRECONSTRUCCION, ESTUDIOS TÉCNICOS Y DISEÑOS, 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, establece lo siguiente: "(...) k) Licencias y permisos aplicables • Licencia de construcción: Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto. (...)" Para la IE INEM José Eustasio Rivera, se cuenta con la licencia de construcción No 0029 del 24 de abril de 2018, actualizada mediante resolución 0015 del 29 de julio de 2019, donde expresamente se indica que la Modalidad de licencia incluyen actividades de **Demolición y Obra Nueva**, expedida por la Secretaria de Planeación del Municipio de Leticia. En la mencionada licencia de construcción se encuentra explícito en la página No 2 cuadro de áreas en la línea No 4 Área de Demolición por **894,46 M2**. Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que la ejecución de la construcción de la IE INEM José Eustasio Rivera se adelanta con la licencia de construcción requerida incluyendo sus demoliciones.

- IE FRANCISCO DE ORELLANA De acuerdo con lo establecido en el numeral 4.1 la ejecución del proyecto de la IE Francisco de Orellana se adelanta con la autorización de la "Entidad Competente" que para nuestro caso es la Comunidad Indígena de Macedonia y su representante legal el Curaca XXXX en el entendido que el proyecto se adelanta con base en las normas y lineamientos emitidos por la jurisdicción del resguardo indígena. La construcción de las obras llevadas a cabo a través del Acuerdo de Obra 407012 llave MEN LL1749 Francisco de Orellana, no fueron debidamente concertadas con las Autoridades de la Comunidad Indígena. Acorde con lo establecido en los TCC así como en el anexo técnico de la convocatoria No. 004/2016, era requisito realizar una serie de socializaciones del proyecto a la ETC, comunidad educativa y en general, las cuales se llevaron a cabo en compañía de la interventoría asignada Consorcio Aulas 2016-G8 y representantes del FFIE, de la siguiente manera: El 12 de abril de 2018 se realiza la primera socialización en donde se dieron a conocer a la comunidad indígena de Macedonia, los diseños arquitectónicos y la implantación del proyecto, y se aprobaron los mismos. A la mencionada socialización asistieron los representantes de la comunidad indígena encabezado por el Curaca (...), de igual manera hicieron presencia, el Veedor, el Rector, el personal docente, estudiantes, personal administrativo de la ETC y comunidad en General. Por último, durante la ejecución de la Fase 2 se han realizado reuniones con la comunidad por parte de las Trabajadoras Sociales del Contratista de Obra e Interventoría donde se han socializado avances del proyecto y adelantado Comités de Veeduría, en los meses de junio, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2019, así mismo enero y febrero de 2020."

Comentario de la CGR

Frente al punto uno (1) de la Observación, la entidad acepta que el Acuerdo de Obra 407012 llave MEN LL1749 IE Francisco de Orellana, no cuenta con licencia de construcción.

Justifica dicha situación por el hecho de que la construcción se encuentra ubicado en un Resguardo Indígena.

Cita el Convenio 169 de la OIT, los artículos 63, 246 y 329 de la Constitución Política, la sentencia T-380 de 1993. Dice que el proyecto de construcción se encuentra clasificado dentro del uso compatible. Los anteriores asuntos no se

encuentran en discusión, ya que la obligación de que los proyectos cuenten con licencia de construcción no va en contra de los derechos y de la autonomía indígena, al contrario, busca protegerlos y que los proyectos a ejecutar cumplan con los estándares nacionales de construcción, pues no se puede perder de vista que no se trata de construcción del tipo “*Tradicional*” sino de diseños tipo denominado Colegio 10, cuyas licencias deben ser expedidas por personal idóneo y de acuerdo a las competencias de Ley.

No se puede perder de vista que entre las Competencias generales de las autoridades propias de los Territorios Indígenas (Decreto 1953 de 2014 Art. 13 y 14) está la de “*dirigir las relaciones del Territorio Indígena con las otras autoridades públicas y/o privadas, para el ejercicio de sus funciones y competencias*”, por lo que no es de buen recibo que se alegue falta de jurisdicción de la Secretaría de Planeación de Leticia para intervenir en el territorio indígena frente al cumplimiento de leyes ordinarias que rigen a los ciudadanos que no poseen una calidad especial como la de ellos.

Resulta pertinente recordar que el Decreto 1953 de 2014, por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política, no emitió disposición alguna respecto de la asignación de funciones públicas, en materia de licencias de construcción, y que en todo caso el Resguardo Indígena al que pertenece la Comunidad Indígena de Macedonia aun no cuenta con Capacidad Jurídica (art. 9º Decreto 1953 de 2014) para el desempeño de funciones públicas.

Ahora bien, revisado el Decreto 1077 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, se observa respecto de la competencia para la expedición de licencias de construcción lo siguiente: “**ARTÍCULO 2.2.6.1.1.3. COMPETENCIA.** *El estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción de que tratan los numerales 1 a 4 del artículo anterior corresponde a los curadores urbanos en aquellos municipios y distritos que cuenten con la figura. En los demás municipios y distritos y en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina corresponde a la autoridad municipal o distrital competente.*”

El Artículo 2.2.6.1.1.11. Régimen Especial en Materia de Licencias Urbanísticas, del precitado decreto establece cuando no se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades. Resulta pertinente observar que en dicho artículo no se encuentran exceptuados los resguardos indígenas.

Por lo anterior se considera que el punto uno (1) de la situación no se desvirtúa, y se valida como hallazgo.

Frente al punto dos (2) de la situación evidenciada, la Entidad acepta que realizó la tala sin el permiso de la autoridad ambiental para que realice dicha actividad, argumentando que se contó con el permiso del representante de la comunidad indígena, y que la Asociación de Autoridades Indígenas ACITAM certifica que “*la tala adelantada para la ejecución del proyecto se realizó para el beneficio comunitario*”, esto último no está en discusión.

Una vez más se recuerda que el Decreto 1953 de 2014, por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política, no emitió disposición alguna respecto de la asignación de funciones públicas, en materia de licencias ambiental -léase, permiso de tala, y que en todo caso el Resguardo Indígena al que pertenece la Comunidad Indígena de Macedonia aún no cuenta con Capacidad Jurídica (art. 9° Decreto 1953 de 2014) para el desempeño de funciones públicas.

Adicionalmente, tratándose de tala de árboles dentro de un proyecto constructivo debe considerarse que el Decreto 2164 de 1995, en su Artículo 25, establece lo siguiente: “**Obligaciones constitucionales legales.** *Los resguardos indígenas quedan sujetos al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de la comunidad.*

Así mismo, con arreglo a dichos usos, costumbres y cultura, quedan sometidos a todas las disposiciones sobre protección y preservación de los recursos naturales renovables y del ambiente.”
Subrayado fuera de texto.

En concordancia con lo anterior en la ejecución del Proyecto se debió entonces tener en cuenta lo que establece el Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente, en los artículos 2.2.1.1.7.22 y 2.2.1.1.9.4 sobre Aprovechamiento Forestal Por Comunidades Indígenas O Negras y Tala o Reubicación Por Obra Pública o Privada: “ARTÍCULO 2.2.1.1.7.22. APROVECHAMIENTO FORESTAL POR COMUNIDADES INDÍGENAS O NEGRAS. *Los aprovechamientos forestales que se pretendan realizar por comunidades indígenas en áreas de resguardo o reserva indígena o por las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 se regirán por las normas especiales que regulan la administración, manejo y uso de recursos naturales renovables por parte de estas comunidades. Los aspectos que no se encuentren expresamente previstos en normas específicas, quedan sujetos al cumplimiento de lo señalado en el presente Capítulo.*” (...) “*Cuando se requiera talar, transplantar o reubicar árboles aislados localizados en centros urbanos, para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura, construcciones, instalaciones y similares, se solicitará autorización ante la Corporación respectiva, ante las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos o ante las autoridades municipales, según el caso, las cuales tramitarán la solicitud, previa visita realizada por un funcionario competente, quien verificará la necesidad de tala o reubicación aducida por el interesado, para lo cual emitirá concepto técnico. La autoridad competente podrá autorizar dichas actividades, consagrando la obligación de reponer las especies*

que se autoriza talar. Igualmente, señalará las condiciones de la reubicación o transplante cuando sea factible.”

De acuerdo con el marco anterior expuesto, el curaca de la Comunidad de Macedonia no es la entidad competente para emitir permisos de tala y aun si lo fuera, la actividad se realizó sin el lleno de los requisitos legales, pues no se cuenta con los estudios y soportes que requieren dicha actividad. En ese orden de ideas, se considera que la respuesta del auditado no desvirtúa el punto dos (2) de la situación evidenciada y la misma se valida como hallazgo.

Frente al punto tres (3) de la observación, la entidad acepta que la construcción de la cancha se pretende llevar a cabo dentro de la cota máxima de inundación, utilizando para ello el sistema de construcción en palafito. La respuesta no se refiere a la “*erosión frecuente*” que presenta la orilla del Río Amazonas y el riesgo inminente que dicho fenómeno representa para la pretendida obra deportiva y sus eventuales usuarios.

Respecto de lo anterior, se considera que la respuesta del auditado: no desvirtúa el ítem tres (3) de la situación evidenciada y se valida como hallazgo.

Frente al punto cuatro (4) de la situación evidenciada la entidad manifiesta que la revisión se llevó a cabo por el Ingeniero (...), según acta de recibo a satisfacción del objeto de la fase 1 del 20 de marzo del 2019, ítem 4 Producto Proyecto estructural, (FE-012). Al respecto se verificaron los diferentes planos suministrados y los mismos figuran revisados por distintos Ingenieros. Respecto del ítem anterior, se retira del hallazgo.

Frente al punto cinco (5) de la observación, la Respuesta del auditado: desvirtúa lo referente a la licencia del INEM. Respecto de la licencia del Colegio Orellana, se mantienen los mismos argumentos del punto (1) en contraposición a lo manifestado por la entidad. La Respuesta del auditado: desvirtúa parcialmente lo observado. Se valida como hallazgo lo referido al proyecto desarrollado en el Orellana.

Frente al punto seis (6), la entidad hace entrega de documentos que dan cuenta de la socialización llevada a cabo en el año 2018, de un proyecto ya conformado, estructurado con planos y diseños elaborados previamente, así como soportes de las actas de reunión llevadas a cabo por la trabajadora social en el año 2019.

Vale la pena recordar que el Acuerdo de Obra data del 03 de mayo de 2017 y la concertación con la comunidad Indígena debió entonces ser previa a la suscripción del mismo y no un año después.

La Respuesta del auditado no desvirtúa lo observado, por lo que se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y con otra incidencia.

Hallazgo N° 60 Rendimientos y Libro de Legalización del Gasto ETC Amazonas (D, PAS)

El Decreto 111 de 1996, en su Artículo 71, establece: *Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.*

El numeral décimo de la cláusula Tercera del Acuerdo Marco 1080 de 2015 establece como obligación del ente territorial: *“10. Los demás que de acuerdo a sus competencias deba desplegar para el desarrollo efectivo de este Convenio Marco.”*

Por lo anterior, se encuentra como una de las obligaciones del ente territorial llevar un adecuado registro presupuestal de los recursos entregados al Patrimonio Autónomo, tal como se establece en la Resolución CGR Orgánica Reglamentaria No. 0007 de 2016, artículo 3 y 9.

El numeral 1.3 del artículo primero del Acuerdo de Cofinanciación para la transferencia de Recursos al "PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - FFIE", suscrito con el Consorcio FFIE Alianza BBVA el 19 de diciembre de 2016 INDICA: "(...)1.3 El valor total a aportar por la Entidad Territorial DEPARTAMENTO DE AMAZONAS para el proyecto señalado, en la consideración doce del presente documento es la suma de CINCO MIL MILLONES DE PESOS M/CTE y (\$5.000.000.000,00). La Entidad Territorial autoriza que los rendimientos financieros que llegaran a generar sus aportes de cofinanciación para el desarrollo del proyecto sean adicionados al mismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015." Subrayado fuera de texto.

Respecto de los registros presupuestales a cargo del Departamento de Amazonas, se observan las siguientes irregularidades:

1. Según la verificación de los extractos bancarios, los rendimientos generados por la cuenta del Banco BBVA 130309010xxx en la cual se administran los recursos para cofinanciación aportados por la ETC Amazonas suman \$716.908.051, como se describe a continuación:

Cuadro No. 102
Rendimientos cuenta Banco BBVA 130309010xxxx
(Cifras en Pesos)

Q	Fecha Operación	CONCEPTO	INTERESES	SALDO
1	31/01/2017	ABONO INTERESES GANADOS	7.517.699	5.007.517.699
2	28/02/2017	ABONO INTERESES GANADOS	26.332.272	5.033.849.971
3	31/03/2017	ABONO INTERESES GANADOS	28.763.681	5.062.613.652
4	30/04/2017	ABONO INTERESES GANADOS	29.010.441	5.091.624.093
5	31/05/2017	ABONO INTERESES GANADOS	28.192.797	5.119.816.890
6	30/06/2017	ABONO INTERESES GANADOS	26.383.495	5.145.830.873
7	31/07/2017	ABONO INTERESES GANADOS	22.950.843	5.149.038.467
8	31/08/2017	ABONO INTERESES GANADOS	18.927.219	5.158.447.164
9	30/09/2017	ABONO INTERESES GANADOS	20.467.558	5.177.391.362
10	31/10/2017	ABONO INTERESES GANADOS	23.418.804	5.197.949.273
11	30/11/2017	ABONO INTERESES GANADOS	21.807.258	5.217.884.076
12	14/12/2017	NC REINT INT OTROS CTA REMUNER PART	10.232.208	5.228.116.284
13	31/12/2017	ABONO INTERESES GANADOS	20.158.172	5.246.499.971
14	12/01/2018	NC REINT INT CTA REMUN PART A#O ANTER	1.463.894	5.247.963.865
15	31/01/2018	ABONO INTERESES GANADOS	21.631.543	5.267.963.421
16	28/02/2018	ABONO INTERESES GANADOS	18.638.557	5.285.109.043
17	28/03/2018	ABONO INTERESES GANADOS	20.700.875	5.304.128.983
18	30/04/2018	ABONO INTERESES GANADOS	16.100.560	3.578.503.695
19	31/05/2018	ABONO INTERESES GANADOS	13.313.352	3.589.846.038
20	29/06/2018	ABONO INTERESES GANADOS	18.062.495	5.347.221.071
21	31/07/2018	ABONO INTERESES GANADOS	20.206.843	5.365.350.662
22	31/08/2018	ABONO INTERESES GANADOS	18.519.634	4.581.943.994
23	28/09/2018	ABONO INTERESES GANADOS	16.756.943	4.596.774.633
24	31/10/2018	ABONO INTERESES GANADOS	18.958.881	5.425.528.290
25	30/11/2018	ABONO INTERESES GANADOS	19.842.280	5.443.444.267
26	28/12/2018	ABONO INTERESES GANADOS	20.569.339	5.461.697.979
27	31/01/2019	ABONO INTERESES GANADOS	20.639.172	5.480.021.524
28	28/02/2019	ABONO INTERESES GANADOS	18.022.767	4.695.728.665
29	29/03/2019	ABONO INTERESES GANADOS	17.746.484	4.713.475.149
30	12/04/2019	ABONO DOMI. 830053812	21.806	4.713.557.373
31	12/04/2019	ABONO DOMI. 830053812	28.920	4.713.504.069
32	12/04/2019	ABONO DOMI. 830053812	31.498	4.713.535.567
33	30/04/2019	ABONO INTERESES GANADOS	18.035.890	5.539.760.817
34	31/05/2019	ABONO INTERESES GANADOS	19.176.527	4.710.447.156
35	28/06/2019	ABONO INTERESES GANADOS	16.814.124	4.028.621.434
36	31/07/2019	ABONO INTERESES GANADOS	15.213.968	4.022.649.138
37	30/08/2019	ABONO INTERESES GANADOS	15.935.779	4.038.584.917
38	30/09/2019	ABONO INTERESES GANADOS	16.326.596	3.891.174.958
39	31/10/2019	ABONO INTERESES GANADOS	16.194.490	4.648.426.897
40	29/11/2019	ABONO INTERESES GANADOS	16.963.157	4.632.803.246
41	30/12/2019	ABONO INTERESES GANADOS	16.829.230	3.739.925.133
Total rendimientos			716.908.051	

Fuente: Extractos Bancarios de la Cuenta Banco BBVA 130309010xxxx
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Los anteriores recursos no han sido apropiados en el presupuesto del ente territorial, ni se rinde cuenta de ellos en los informes de seguimiento realizados.

2. La ETC Amazonas no realizó en las vigencias 2016, 2017, 2018 y 2019 los registros del libro presupuestal denominado “*Libro de legalización del gasto*”, en el cual se debe llevar el registro y control de los recursos que se entregaron al PA FFIE a través del Acuerdo de Cofinanciación para la transferencia de Recursos al “*PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - FFIE*”, suscrito con el Consorcio FFIE ALIANZA BBVA el 19 de diciembre de 2016.

Lo anterior devela deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento a los recursos asignados en el Sistema General de Participaciones, respecto de su proceso de apropiación. La situación descrita respecto del “*Libro de Legalización del Gasto*”, se presenta porque en la entidad no se cuenta con un sistema de información financiera y presupuestal que contemple la elaboración del mismo y tampoco se utilizó los medios alternativos propuestos en la Resolución 001 de 2014 de la CGR.

Dichas circunstancias limitan el cálculo de la ejecución del presupuesto y el acceso a la información por parte del ente de control y de la ciudadanía. De esta manera, se afecta la comprensibilidad de la información contable presupuestal y la exposición a potenciales inexactitudes en los informes derivados de la misma.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, de conformidad con la Ley 734, artículo 48, numeral 26, y reporte para **Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal**.

Respuesta del Auditado

Sobre esta observación es pertinente aclarar que este trámite le corresponde realizarlo a la ETC, por tanto, es del resorte y competencia de la misma.

Comentario de la CGR

La observación fue comunicada a la ETC Amazonas, sin embargo, la misma no se pronunció al respecto.

Departamento de Huila

Hallazgo N° 61 Término de duración fase 1 preconstrucción acuerdos de obra (D)

Numeral 3, Anexo técnico No. 1 Invitación Abierta FFIE 004 de 2015. 3. “*Plazo De Ejecución Del Contrato. El plazo previsto para la ejecución del contrato es de Treinta y seis (36) MESES, contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato marco, los plazos mínimos y máximos para la ejecución de las Actas de Servicios se establecerán de acuerdo con las fases de*

ejecución y los siguientes rangos así: FASE 1: PRECONSTRUCCION: Corresponde a la fase de Estudios Técnicos y diseños. “De 1.001 a 5.000 m2: 3 Meses 3,5 Meses.”

Acuerdos de obra No. 402038, 402031, 402034, 402033, 402044 y 404012, del 26 de marzo, 23 y 31 de enero, 28 de marzo y 11 de octubre de 2018, respectivamente, suscritos entre el consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE y el consorcio Mota-Engil y la Constructora Colpatria.

Cláusula Sexta y Séptimo: Acuerdos de Obras No 402038. 402031, 402034, 402033, 402044 y 404012. Términos de Duración: El Acuerdo se encuentra dividido en tres fases, a continuación, se señala el término de duración en cada uno de las mismas.

FASES	TERMINOS DE DURACIÓN
FASE 1	3.5 MESE
FASE 2	10 MESES
FASE 3	1.5 MESES

Para dar cumplimiento a los plazos contractuales, los productos o hitos deberán ser presentados con la debida aprobación de la interventoría. Para efectos de la revisión, la interventoría deberá contar, al menos con los plazos previstos en el manual de Supervisión e Interventoría y en los Anexos Técnicos de Obra y de Interventoría.

Parágrafo Primero: En casos que por motivos plenamente identificados aceptados por el Contratante se requiere extender el término de duración del Acuerdo o de alguna de sus fases, se deberá suscribir otrosí con dicho objeto y determinados en el Acuerdo. Sin perjuicio a lo anterior, se podrá dar aplicación a lo establecido en el Artículo 868 del Código de Comercio.

Cláusula segunda del Otrosí No 1 al Acuerdo de Obra No 402031, que modifica la cláusula séptima Termino de duración en la fase 1: 3 meses más 45 días calendario.

Cláusula segunda del Otrosí No 2 al Acuerdo de Obra No 404012, que modifica la cláusula sexta de Término de duración en la fase 1, en 5 meses más 57 días calendario. Con los términos y condiciones previstas en el Acuerdo.

Cláusula Decimosegunda. Obligaciones del Contratista. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Preconstrucción, ii) Construcción y iii) Post-construcción, en la IE de conformidad.

Ley 734 de 2002. Artículo 34. Deberes del servidor público numeral 21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que les han encomendado y cuidar que sean

utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines que han sido destinados.

Acuerdo de Obra No. 402038 del 26 de marzo de 2018. Por \$7.230.184.923, Fase 1, \$218.485.557, cuyo objeto es realizar las labores de preconstrucción, construcción y post construcción para la construcción nueva de la IE Cacique Pigoanza sede principal municipio de Neiva, presentó incumplimiento en la entrega de la fase 1, preconstrucción Estudios y Diseños de 186 días hábiles, el acta de Inicio de la Fase 1 fue el 5 de abril de 2018 y su vencimiento el 19 de julio de 2018, sin embargo, hasta el día 23 de abril de 2019 estos Diseños y Estudios Técnicos Definitivos fueron recibidos a satisfacción por la Interventoría y posteriormente el 6 de septiembre de 2019, se levanta acta de terminación Anticipada del Acuerdo de Obra, en atención a la imposibilidad de ejecución del objeto del contrato.

Acuerdo de Obra No. 402031 del 23 de enero de 2018, por \$4.984.606.582. Fase 1, \$141.146.787, cuyo objeto es realizar las labores de preconstrucción, construcción y post construcción para la construcción nueva de la IE Jorge Villamil Ortega sede principal municipio de Gigante- Huila, presentó incumplimiento en la entrega de la fase 1 *“preconstrucción Estudios y Diseños”* de 174 días hábiles, levantándose el acta de orden de Inicio de la fase 1 el 31 de enero de 2018 y su vencimiento el 5 de agosto de 2018, sin embargo, hasta el día 19 de abril de 2019, se recibe a satisfacción la entrega de los productos por la Interventoría y posteriormente, el 27 de septiembre de 2019, se levanta acta de Terminación Anticipada del Acuerdo de Obra, en atención a la imposibilidad de ejecución del objeto del contrato.

Acuerdo de Obra No. 402034 suscrito el 31 de enero de 2018, con un valor inicial de \$6.901.006.329, cuyo objeto es desarrollar labores de preconstrucción, construcción y Post construcción de la institución educativa Caguán sede principal ubicada en el municipio de Neiva, presenta incumplimiento en la entrega de la fase 1 *“preconstrucción Estudios y Diseños”* en 176 días, levantándose acta de inicio de la fase 1 el 23 de febrero de 2018, con vencimiento el 30 de agosto de 2018, durante el cual se levanta acta de suspensión No. 1 del 26 de abril de 2018 al 15 de mayo de 2018 y suspensión No. 2 del 25 de junio al 27 de agosto de 2018, sin embargo, hasta el 20 de mayo de 2019 se recibe a satisfacción la entrega de los productos por parte de la interventoría, superando en más de 8 meses el término de duración de la Fase 1.

Acuerdo de Obra No. 402033, suscrito el 31 de enero de 2018, con un valor inicial de \$2.533.277.713, cuyo objeto es realizar las labores de preconstrucción, construcción y post construcción para la construcción nueva de la IE Gabriel Plaza, sede principal del municipio de Villavieja-Huila, presenta incumplimiento en la entrega de la fase 1 *“preconstrucción Estudios y Diseños”*, levantándose acta de

orden de inicio de la fase 1 el 23 de febrero de 2018, con vencimiento el 10 de junio de 2018, durante la fase se levanta suspensión No. 1 por 30 días, a partir del 9 de abril al 8 de mayo, con dos (2) prórrogas de la suspensión 1l entre el 9 de mayo al 8 de julio de 2018, donde, se evidencia que el 1/09/2018 expiraba el plazo de la Fase 1, sin embargo hasta el 26 de marzo de 2019, se levanta acta de recibo a satisfacción por parte de la interventoría, superando el término de duración de la fase 1 en más de 6 meses.

Acuerdo de Obra No. 402044 del 28 de marzo de 2018, por \$3.801.578.363.00 para la reconstrucción de la Institución Educativa INEM Julián Motta Salas Sede Cándido Leguizamo Primaria, municipio de Neiva-Huila, presenta incumplimiento en la entrega de la fase I “*preconstrucción Estudios y Diseños*”, levantándose acta de inicio de la fase 1 el 9 de abril de 2018 con vencimiento el 23 de julio de 2018, sin embargo, hasta el día 16 de abril del 2019, se recibe a satisfacción la entrega de los productos por parte de la interventoría, superando el término de duración de la fase 1, en más de 8 meses.

El Acuerdo de Obra No. 404012, por valor inicial de \$7.022.322.334, cuyo objeto es realizar las labores de pre-construcción, construcción y post construcción para la construcción nueva de la institución educativa Claretiano Gustavo Torres Parra, sede principal del municipio de Neiva, presenta incumplimiento en la entrega de la fase 1 “*preconstrucción Estudios y Diseños*”, levantándose acta de inicio la fase I, el 20 de octubre de 2017, teniendo durante el transcurso dos (2) suspensiones, entre el 1 de noviembre hasta el 27 de diciembre de 2017 y del 6 de abril al 5 de mayo de 2018, con una prórroga de la suspensión No 2 hasta el 4 de junio de 2018, sin embargo y pese a que el termino de duración de la fase 1 se pactó en 5 meses y 57 días calendarios, transcurrieron 11 meses y 22 días, entre el inicio de la fase y el cierre de la fase 1.

Lo anterior, debido a la falta de cumplimiento por parte del contratista de obra, y debilidades en el seguimiento y control por parte de la interventoría que no permitió advertir oportunamente la ocurrencia de estos riesgos, para se tomaran los correctivos de manera oportuna, lo que conlleva a que las obras se prolongaran en el tiempo, y que no beneficien dentro de los términos pactados a la comunidad estudiantil, lo que afecta la prestación de un servicio público esencial que cumple una función social y por ende a limitar el inicio de la Fase 2 y 3 “*construcción y post construcción*”, además de afectar el derecho a la educación y a la cobertura educativa de los niños, niñas y jóvenes del Departamento.

Respuesta del Auditado

La entidad da respuesta indicando que los plazos presupuestados para le ejecución de cada institución educativa parte de la definición de un Colegio 10, o colegio tipo,

que es aquel que reúne las mínimas condiciones a efectos de que, en cada una de las Instituciones Educativas, se pueda implementar la Jornada Única Escolar, en el cual se involucra la realización de estudios y diseños, construcción de edificaciones y/o ambientes nuevos, ejecución de obras de mejoramiento de la infraestructura existente, ejecución de diseños u obras complementarias, el cual tiene incluida una etapa de consultoría y una etapa propiamente de obra, actividades que se desarrollan con su correspondiente interventoría.

Además, que el alcance final de cada proyecto realmente se define cuando comienza la ejecución de los proyectos y, particularmente, cuando producto de los estudios y diseños que empieza a elaborar el contratista, se determinan las condiciones reales de los suelos, así como la necesidad de ejecutar obras complementarias, requiriendo adiciones y prórrogas para la ejecución de dichas obras adicionales, eventualmente suspensiones técnicamente sustentadas, y adicionalmente.

Manifiestan que, de igual manera, también está abierta la posibilidad de que las ETC, en el marco de sus posibilidades económicas, quieran realizar mejoras a las instituciones y, en este sentido, ejecutar con sus recursos, por su cuenta o a través de los contratistas del PA FFIE, obras complementarias no fundamentales, que permiten brindar nuevos espacios, que implica como es natural, tiempos adicionales para la ejecución de dichas actividades.

Que el hecho de que determinado Acuerdo de Obra requiera de una prórroga no corresponde a una falta de previsión por parte del Contratante, ni a un error en la estructuración del proyecto, por cuanto, claramente es técnicamente imposible determinar con exactitud y con anticipación al inicio de los estudios y diseños, su alcance real ante la cantidad de aspectos técnicos que sólo se pueden verificar en terreno, alcance que es parte de las actividades que deben realizarse en la Fase 1. Es por ello, que no es correcto concluir la existencia de una conducta con presunta incidencia disciplinaria, de manera automática, simplemente por el hecho de que unos contratos fueron adicionados y prorrogados, sin realizar un análisis técnico de cada caso en particular.

Desde los Convenios Interadministrativos el Ministerio de Educación Nacional suscribió con las Entidades Territoriales, previendo esta posibilidad, se reguló que las obras complementarias debían ser financiadas en su totalidad por la ETC y que ello, es adicional al porcentaje de cofinanciación de la Nación, que para el caso en cuestión es del 70%. Adición que naturalmente, requiere de tiempos adicionales para su ejecución.

Bajo este entendido, el Anexo Técnico de la Invitación Abierta No. 004 de 2016 contempla la ejecución de actividades complementarias cofinanciadas al 100% por

las ETC, como se enuncia en el numeral 6.9 *“Ejecución de actividades cofinanciadas al 100% por la ETC, que transcribe”*.

Resaltan que desde la concepción de la Invitación Abierta en mención, se enmarcaron situaciones que podrían extender el plazo de ejecución de los proyectos como lo es en este caso, la incorporación de obras complementarias a cargo de la Entidad Territorial, lo que implica naturalmente que los proyectos presenten variaciones en el alcance, recursos y plazos que deberían ser asumidos por la misma Entidad Territorial, lo cual de manera alguna puede ser considerado como un falta de planeación, sino todo lo contrario, la previsión para ajustar los proyectos a las realidades que se podrían presentar en la ejecución del *“Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo País”*.

Señalan que en el marco de las obligaciones derivadas de los convenios suscritos por el MEN con las ETC, se tiene que estas últimas tiene a su cargo para la ejecución de la infraestructura educativa el trámite de licencias y permisos, situación en la que actualmente se encuentran algunos de los proyectos objeto de la auditoría adelantada por la Gerencia Departamental Colegiada; trámite en el que se prevé la articulación con diferentes actores como son las Oficinas de Planeación, Curadurías, Corporaciones Ambientales, Empresas de Servicios Públicos, Contratistas, Entidades Territoriales; circunstancias acaecidas que igualmente estaba contemplada en el Anexo Técnico de la Invitación Abierta No. 004 de 2016, el cual transcribe.

Señalan de acuerdo con lo consignado en el anexo técnico que, para la obtención de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, las Entidades Territoriales tiene un activo papel, en la medida que como titulares de los derechos de propiedad de los inmuebles están en la obligación de tramitar lo correspondiente.

Que todos los trámites antes señalados, y la necesidad de realizar las obras complementarias y demás aspectos técnicos que sólo se pueden identificar en la fase 1, requerían ser atendidos y resueltos para poder garantizar la ejecución de las obras, lo que demuestra un actuar adecuado y conforme a derecho, con los consecuentes efectos en los tiempo y plazos del proyecto, lo que al estar justificado no amerita reproche alguno.

Referente al Acuerdo de Obra 404012- I.E Claretiano Gustavo Torres Parra, indican que, para dar cumplimiento a los plazos contractuales, los productos o hitos deberán ser presentados con la debida aprobación de la interventoría. Para efectos de la revisión, la interventoría deberá contar, al menos con los plazos previstos en el manual de Supervisión e Interventoría y en los Anexos Técnicos de Obra y de Interventoría.

Indican que el párrafo primero señala que en los casos que por motivos plenamente identificados aceptados por el Contratante se requiere extender el término de duración del Acuerdo o de alguna de sus fases, se deberá suscribir otrosí con dicho objeto y determinados en el Acuerdo. Sin perjuicio a lo anterior, se podrá dar aplicación a lo establecido en el Artículo 868 del Código de Comercio.

En la Cláusula segunda del Otrosí No. 1 al Acuerdo de Obra No. 402031, modifica la cláusula séptima término de duración en la fase 1: 3 meses más 45 días calendario y la Cláusula segunda del Otrosí No. 2 al Acuerdo de Obra No. 404012, modificó la cláusula sexta de término de duración en la fase 1, en 5 meses más 57 días calendario.

Explican que las razones que llevaron a la extensión de los tiempos contractualmente previstos para la Fase 1 del Acuerdo de Obra, obedecieron en primer lugar, a suscribir un otrosí No. 1 de fecha 21 de diciembre de 2017. Debido a la solicitud de la ETC de aumentar la matrícula de 1324 alumnos a 1440, por lo que se requería la reestructuración al diseño de obra para adicionar el alcance en dos (2) aulas de preescolar, once (11) aulas de básica medía, un (1) aula polivalente y un (1) aula de tecnología, prorrogando el plazo de ejecución de la fase 1 en 27 días calendario y una adición de \$105.466.261.

De igual manera, señalan que surgió la necesidad de suscribir el otrosí No. 2, toda vez que se evidenció el cambio en un perfil vial entregado inicialmente por la ETC, contiguo al predio, que generó la reducción del área del lote disponible para el proyecto, lo que generó la necesidad de hacer un rediseño desde el esquema básico incluyendo ajustes al proyecto arquitectónico y requiriendo adicionalmente la realización de estudios de suelos complementarios debido a la variación en la implantación, siendo necesario acordar una prórroga de dos (2) meses y quince (15) días a la Fase 1, para un total de 5 meses y 57 días.

Finalmente precisan que el Acta de Cierre de la fase 1 se suscribió el 29 de agosto de 2018, iniciando la fase 2 el 14 de febrero de 2019 con un plazo de trece (13) meses, por lo cual en la actualidad el plazo de ejecución se encuentra vigente debido a la suspensión No. 1º del 28 de febrero de 2020 por el término de 30 días calendario, debido a que se está a la espera de la autorización de recurso de la ETC para realización de las obras complementarias de urbanismo.

Adicionalmente, señalan cuatro aspectos a considerar, uno relacionado con la naturaleza jurídica del Fondo de Financiamiento de la infraestructura educativa y su régimen aplicable, al tratarse de un fondo cuenta que no tiene personería y para ello trae a colación 2 jurisprudencias de la Corte Constitucional. El segundo relacionado con la naturaleza jurídica de los cargos de los trabajadores del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura educativa y la connotación disciplinaria, al

señalar que no son servidores públicos, sino trabajadores que se vinculan mediante contrato laboral, regido por el régimen privado del código sustantivo del trabajo, quienes no son sujetos disciplinables pues no son particulares que ejercen funciones públicas, ni ejercen interventoría, ni prestan un servicio a cargo del Estado, ni administran recursos del Estado, por cuanto la misma le corresponde a una persona jurídica en virtud del contrato fiduciario, en tercer lugar se refieren a la diferencia entre la interventoría y la supervisión, pues estas son labores que no son concurrentes entre sí, siendo la interventoría la que realiza un control y seguimiento detallado a la ejecución del contrato de obra y la supervisión a cargo de gestores territoriales y coordinadores regionales de la Unidad de Gestión del PA FFIE, quienes realizan seguimiento a la ejecución de las Actas de Servicio de Interventoría y Contratos Marco de Interventoría, respectivamente, por ultimo hace referencia a los presupuestos contractuales de la terminación anticipada por incumplimiento y de la aplicación de Acuerdos de niveles de servicios (ANS), indicando que el presupuesto contractual de la Terminación Anticipada por Incumplimiento es la existencia de un incumplimiento y no la generación de una circunstancia que imposibilite la ejecución del objeto del contrato, dado que en este escenario no hay culpa del deudor de la prestación, el cual debe tener ciertas características, esto es, que se trate de un incumplimiento grave, que afecte de manera directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, en consecuencia, respecto de cada uno de los proyectos observados se comunicó la terminación anticipada por incumplimiento previa acreditación de los anteriores presupuestos y de un debido proceso contractual que parte del informe del interventor y continúa con los descargos del contratista, un análisis de los mismos del interventor y, finalmente, la determinación final de terminación que fue comunicada al Contratista incumplido y a la correspondiente Compañía Aseguradora.

Comentario de la CGR

Analizada la respuesta de la entidad, considera el equipo auditor que la observación se mantiene, salvo en lo que respecta al acta de servicios No 133017, por cuanto la terminación anticipada se efectuó dentro de los términos de la fase 1; en los demás acuerdos de obra, la fase 1 se superó respecto a lo pactado en cada Acuerdo de Obra, así:

Respecto al Acuerdo de Obra No 402038, como quiera que según las actas de inicio, recibo a satisfacción y terminación anticipada, la fase 1, tenía vencimiento el 19 de julio de 2018, y solo hasta el 23 de abril de 2019, se recibo a satisfacción los productos por parte de la interventoría sin que se haya efectuado acta de cierre de la fase 1, pese a que el 6 de septiembre de 2019, se dio por terminado anticipadamente el Acuerdo de Obra por declaratoria de incumplimiento del contratista de obra y posteriormente se reasigno a otro contratista, excediendo el plazo de la fase 1 en más de los 3.5 meses estipulados en el Acuerdo de Obra.

El Acuerdo de Obra No. 402031, como quiera que según las actas de inicio, recibo a satisfacción y terminación anticipada, la fase 1, tenía vencimiento el 5 de agosto de 2018, teniendo en cuenta la suspensión y prórroga y solo hasta el 19 de abril de 2019, se recibió a satisfacción los productos por parte de la interventoría sin que se haya efectuado acta de cierre de la fase 1, pese a que el 27 de septiembre de 2019, se dio por terminado anticipadamente el Acuerdo de Obra por declaratoria de incumplimiento del contratista de obra y posteriormente se reasignó a otro contratista, excediendo el plazo de la fase 1 en más de los 3.5 meses estipulados en el Acuerdo de Obra.

El Acuerdo de Obra No. 402034, como quiera que según las actas de inicio, suspensión, prórrogas, recibo a satisfacción y terminación anticipada, la fase 1, tenía vencimiento el 30 de agosto de 2018, sin embargo hasta el 20 de mayo de 2019, se recibió a satisfacción los productos por parte de la interventoría sin que se haya efectuado acta de cierre de la fase 1, pese a que el 6 de septiembre de 2019, se dio por terminado anticipadamente el Acuerdo de Obra por declaratoria de incumplimiento del contratista de obra y posteriormente se reasignó a otro contratista, excediendo el plazo de la fase 1 en más de los 3.5 meses estipulados en el Acuerdo de Obra.

El Acuerdo de Obra No. 402033, como quiera que según las actas de inicio, suspensión, prórrogas, recibo a satisfacción y terminación anticipada, la fase 1, tenía vencimiento el 1 de septiembre de 2018, sin embargo, hasta el 26 de marzo de 2019, se recibió a satisfacción los productos por parte de la interventoría, sin que se haya efectuado acta de cierre de la fase 1, pese a que el 6 de septiembre de 2019, se dio por terminado anticipadamente el Acuerdo de Obra por declaratoria de incumplimiento del contratista de obra y posteriormente se reasignó a otro contratista, excediendo el plazo de la fase 1 en más de los 3.5 meses estipulados en el Acuerdo de Obra.

El Acuerdo de Obra No.402044, como quiera que según las actas de inicio, recibo a satisfacción y terminación anticipada, la fase 1, tenía vencimiento el 23 de julio de 2018 y solo hasta el 16 de abril de 2019, se recibió a satisfacción los productos por parte de la interventoría sin que se haya efectuado acta de cierre de la fase 1, pese a que el 6 de septiembre de 2019, se dio por terminado anticipadamente el Acuerdo de Obra por declaratoria de incumplimiento del contratista de obra y posteriormente se reasignó a otro contratista, excediendo el plazo de la fase 1 en más de los 3,5 meses estipulados en el Acuerdo de Obra.

El Acuerdo de Obra No 404012, como quiera que, de acuerdo a las actas de inicio, recibo, terminación y cierre de fase 1, el cual inicio fase el 20 de octubre de 2017, es claro que la fase 1 se cerró el 7 de febrero de 2019 y no el 29 de agosto de 2018, como lo manifiesta la entidad, excediendo el plazo pactado en la fase 1, el cual

vencía el 13 de septiembre de 2018, considerando las adiciones del plazo y teniendo en cuenta las suspensiones y prórrogas que se concedieron.

En lo que respecta a la presunta connotación disciplinaria se mantiene, como quiera que quienes participaron en la realización de los hechos son sujetos disciplinables, conforme lo regula la Ley 734 de 2002, por cuanto son particulares que ejercen funciones públicas. Se valida como hallazgo **con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 62 Obras de urbanismos en Institución Educativa Claretiano

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Cláusula segunda del convenio interadministrativo 1494 de 2015, “numeral 11) Ejecutar las obras correspondientes a vías de acceso con las respectivas obras de urbanismo tales como: calzadas, andenes, redes de servicios públicos, drenajes, cerramientos, arborización o paisajismo de manera que entren en funcionamiento con el inicio de operación de las obras de infraestructura educativa que se desarrollen en virtud del presente convenio, en el evento en que los predios destinados para la ejecución de los proyectos no cuenten con vías de acceso.”

Numeral 2.4. Ejecución y entrega de proyectos de los Términos de Condiciones Contractuales de la Invitación Abierta FFIE 004 de 2015. El contratista deberá ejecutar y entregar al PA FFIE, mediando aprobación del interventor, el proyecto debidamente terminado y en funcionamiento por el valor a precio global fijo pactado en el Acuerdo de Obra que se suscriba para tal efecto.

El Acuerdo de Obra No. 404012, suscrito con la Constructora Colpatria. S.A, tiene como término de duración de la fase 2 correspondiente a la construcción un plazo equivalente a trece (13) meses, los cuales iniciaron el 14 de febrero de 2019 con vencimiento el 14 de marzo de 2020, en visita de inspección física al sitio de ejecución de las obras por el órgano de control realizada el 12 de marzo del 2020, se evidenció que las mismas se encuentran en un avance del 99% de ejecución, sin embargo las obras de urbanismo no han sido iniciadas por parte de la entidad territorial municipio de Neiva, lo que conlleva a que este no cumpla con lo señalado en el acuerdo marco frente a las obligaciones de las partes.

Lo anterior debido a la falta de gestión por parte de la entidad territorial, para contratar las obras de urbanismo.

Que conlleva a que la infraestructura educativa construida cuando entre en funcionamiento no se exponga a sufrir daños, por deterioro y pérdida de elementos instalados, hasta tanto entren en operación, dejando de cumplir con la finalidad social de beneficiar a la comunidad educativa y de incurrir en costos adicionales para ponerla en funcionamiento.

Respuesta del Auditado

La Entidad en su respuesta manifiesta que desde octubre del año pasado el Municipio de Neiva, adelanta las gestiones administrativas para realizar las diferentes obras complementarias necesarias para poner en funcionamiento la construcción que adelanta el FFIE para la institución educativa Claretiano.

Agrega que un grupo de profesionales adscrito a la oficina de infraestructura educativa, realizó los diseños de dichas obras de urbanismo debido a que no se aceptó la cotización de la constructora Colpatria, como consta en los correos que adjunta, para lo cual iniciaron el proceso de estructuración de los estudios previos para la construcción de las obras de urbanismos, pero los tiempos no alcanzaron dejándolos para el periodo 2020, en el cual se retomaron conversaciones con la constructora Colpatria, quien expreso el interés de realizar las obras complementarias, como se evidencia en los correos de febrero de 2020, en el cual se llega a un ajuste del presupuesto necesario para la construcción de las obras de urbanismos, garantizando los recursos con el certificado de disponibilidad presupuestal incorporándolos en la vigencia 2020, presentando el proyecto de Acuerdo por el cual se adiciona el presupuesto general de rentas e ingresos y recursos de capital y gastos e inversiones del municipio, para la vigencia fiscal 2020, el 29 de abril de 2020 ante el Concejo Municipal para su aprobación, en donde se evidencia en la página 15 y 16 el Componente social en educación, apropiando recursos por \$920.487.301 para la I.E Claretiano Gustavo Torres, recursos que garantizarían las obras de urbanismo, con su respectiva interventoría.

Comentario de la CGR

Analizada la respuesta de la entidad, considera el equipo auditor que la observación se mantiene, como quiera que el municipio de Neiva, si bien es cierto demuestra que tiene garantizado los recursos para ejecutar las obras de urbanismos en la vigencia 2020, cuando en el Acuerdo de presupuesto general de rentas e ingresos y recursos de capital y gastos e inversiones del Municipio de dicha vigencia, los apropia en la suma de \$920.487.301, no demuestra que haya hecho las gestiones necesarias para adelantar el proceso contractual para que ejecute las obras complementarias, cuando la ejecución de las obras efectuadas por el contratista de obra Constructora Colpatria S.A., tiene un avance del 99%, faltando un mes para su

terminación, lo que conlleva a que los riesgos de deterioro o pérdida se puedan presentar, en el transcurso durante el cual las obras complementarias inicien.

Hallazgo N° 63 Especificaciones técnicas (IP)

Anexo Técnico 1 Invitación 004 de 2016

3.2. Fase 2: Ejecución de la Obra de acuerdo con las estrategias y programas establecidos para el sector educativo, el MEN definió, mediante la Resolución 200 del 5 de enero de 2015, las prioridades de inversión y los criterios para las intervenciones de la infraestructura educativa destinada a Jornada Única Escolar JUE, así: *“a) Establecimientos Educativos Nuevos JUE. Consiste en la construcción de infraestructura educativa totalmente nueva que se considere como una sola unidad escolar, y que contemplen la construcción de aulas de clase, bibliotecas, áreas y espacios de circulación, laboratorios, aula múltiple, dirección administrativa y académica, restaurante escolar, cafetería, cocina, enfermería y servicios sanitarios. En estos Proyectos se debe contemplar la construcción como mínimo de una unidad sanitaria por cada 6 aulas.” “g) Equipos, herramientas, y materiales de construcción. Realizar los ensayos de laboratorio que solicite la Interventoría y las normas técnicas que apliquen para verificar y asegurar la calidad de los materiales y actividades de obra que se requieran con el fin de garantizar la calidad de las actividades ejecutadas.” “j) Ejecución de los trabajos de obra. El Contratista deberá ejecutar los trabajos de obra dando cumplimiento a lo estipulado en las Normas Técnicas que apliquen, acorde con los estudios y diseños aprobados por la Interventoría, en ningún caso podrá modificarlos unilateralmente, en caso de que se requiera realizar cambios a los estudios y diseños durante la ejecución de la obra el Contratista deberá presentar a la Interventoría su propuesta y esta deberá revisarlos y aprobarlos para que puedan ser implementados por el Contratista, de esta actividad deberá dejarse constancia en acta suscrita por las partes del control de cambios realizado.”*

“A.1.3.4 -Diseño Estructural - El diseño estructural debe ser realizado por un ingeniero civil facultado para este fin, de acuerdo con la Ley 400 de 1997. La estructura de la edificación debe diseñarse para que tenga resistencia y rigidez adecuadas ante las cargas mínimas de diseño prescritas por el Reglamento y debe, además, verificarse que dispone de rigidez adecuada para limitar la de formabilidad ante las cargas de servicio, de tal manera que no se vea afectado el funcionamiento de la edificación y que se vincule o acople perfectamente con las estructuras existentes.”

“A.10.1.5.1- Esta memoria debe ir firmada por un Ingeniero Civil debidamente matriculado, que cumpla las condiciones establecidas en los Artículos 26 y 27 de la Ley 400 de 1997. El calculista estructural deberá entregar despieces, cartillas y cantidades de obra al igual que el presupuesto de la estructura.”

“d) Cantidades de obra Consiste en calcular y consolidar todas las cantidades de obra del Proyecto arquitectónico y de los Proyectos técnicos que se requieran, para ello el Contratista debe presentar a la entidad un resumen de cantidades de obra por capítulos y la memoria de cálculo de las mismas con planos y detalles constructivos que las respalden.”

f) Presupuesto de obra (precio global fijo)

Con base en los estudios y diseños técnicos y arquitectónicos y su propuesta constructiva el Contratista deberá consolidar, medir, cuantificar y presupuestar todos los hitos de obra (CD+CI) necesarios para la ejecución de la misma. La definición de los valores de los hitos que conforman el presupuesto, se realizará mediante la metodología de porcentaje de incidencia del hito en el valor total de la obra. El presupuesto por hitos será diligenciado por el Contratista en el formato suministrado por el PA FFIE para tal fin. El presupuesto por ningún motivo podrá superar el valor asignado en el Acuerdo de Obras.

6.7. Cálculo del valor precio global fijo Fase 2 – Construcción. *“Para calcular el valor del precio global fijo de la Fase 2, el cual será consignado en cada una de las Acuerdos de Obrase seguirá el siguiente procedimiento: i) se calculará el área por M², de acuerdo con la estructuración y el alcance definido en ella por el PA FFIE y a los requerimientos de área contemplados en la NTC 4595. Los lineamientos definidos por el MEN para los Colegios 10, así como los lineamientos técnicos que, por cualquier medio, defina el MEN para la implementación del PNIE para los diferentes ambientes educativos, y el valor que corresponda bien sea a aulas o ambientes complementarios por ETC, el cual será multiplicado por el área de intervención. Esta operación da como resultado el valor a precio global fijo de la IE a intervenir y que será el valor que se consignara en el Acuerdo de Obras.”*

NRS-10 Título C-Capítulo C.5 *“Calidad Del Concreto, Mezclado Y Colocación: El concreto debe dosificarse para que proporcione una resistencia promedio a la compresión, que es la resistencia nominal del concreto a la compresión expresada en MPa según se establece en el C.5.3.2. Que nos habla sobre la resistencia promedio requerida del concreto a la compresión utilizada como base para dosificar las mezclas que se expresan en MPa, también se debe satisfacer los criterios de durabilidad del C.4 donde enfatiza la importancia de considerar los requisitos de durabilidad antes de seleccionar la resistencia nominal del concreto a la compresión, expresada en MPa y el recubrimiento del refuerzo.”*

Acuerdo de Obra No. 404012 del 11 de octubre de 2017, cuyo objeto es: Ejecutar y desarrollar las fases i) Pre-Construcción, ii) Construcción y iii) Post Construcción de la Institución Educativa Claretiano Gustavo Torres Parra - Sede Principal Municipio de Neiva-Huila por el sistema de precios unitarios fijos a todo costo la construcción de una sede Nueva la cual consta de 3 espacios: Espacio 1: corresponde a las aulas de preescolar; Espacio 2: corresponde al comedor-cocina; bodega; cuarto de bombas con 2 tanques; cuarto eléctrico; cuarto de basuras y portería y Espacio 3: corresponde a los 2 bloques donde se encuentran las 33 aulas de básica y media; el área administrativa; los 2 laboratorios integrados; las 2 aulas polivalentes; la biblioteca y la cancha múltiple; contratante: Consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE y Constructora Colpatria S.A como contratista; interventor externo: Consorcio AULAS 2016; Valor inicial: \$7.022.322.334; Valor actual: \$11.849.711016; plazo inicial: fase i) 3.5 meses, Fase ii) 12 meses, fase iii) 1.5 meses; plazo actual: fase i) 5 meses 57 días calendario, Fase ii) 13 meses, fase iii) no se ha modificado; estado: en ejecución con suspensión de obra de fecha 26 de febrero de 2020.

Ley 610 de 2000, Artículo 39. Indagación preliminar. Modificado y adicionado por el artículo 135 del Decreto 403 de 2020. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

En el informe mensual No. 22 de interventoría de fecha 03 de enero de 2020, para el periodo del 1 al 31 de diciembre de 2019, se registra que las resistencias de los concretos relacionados con la especificación de 4.000PSI no están cumpliendo lo solicitado en la norma, situación que se evidenció en las muestras relacionadas en el cuadro anexo, que corresponden al hito de estructuras de la Infraestructura Educativa, estos resultados no cumplen con las especificaciones de calidad dadas en los diseños estructurales que generaron el presupuesto oficial de obra, colocando en riesgo la misma, toda vez, que por cualquier error de dosificación o curado del concreto la construcción de la Infraestructura educativa puede presentar un grado de seguridad sísmica inferior a las planteadas inicialmente en los diseños estructurales.

Cuadro No. 103
Muestras Ensayadas

No. de Muestra	Identificación Del Cilindro	Tiempo del Resultado
1	C182	56 Días
2	C186	56 Días
3	C188	56 Días
4	C189	56 Días

Fuente informe de Interventoría No. 22
Elaboró Equipo Auditor de la CGR

Este comportamiento puede afectar la estructura educativa construida, al no contar con cifras que permitan identificar que no se ven afectadas ni la resistencia ni la elasticidad de la estructura, puesto que el módulo de elasticidad es menor que el contemplado inicialmente y esto puede incrementar derivas y vibraciones, a su vez la capacidad de los elementos estructurales se reduciría en más de un 80%. Por consiguiente, el hito de estructuras es el que no está cumpliendo con la resistencia establecida en los diseños estructurales que corresponde a 4000PSI para todos los elementos estructurales, lo que genera que se haya realizado un reconocimiento

económico por este hito, sin el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en la Norma NSR-10.

La anterior situación se presenta debido al deficiente seguimiento y control por parte de la interventoría y de la supervisión del proyecto al contratista de la obra al aceptar resultados de ensayos que no guardan relación con la especificación técnica establecida por el diseñador estructural.

Este aspecto genera que a la fecha las resistencias del concreto de los elementos estructurales que hacen parte del Hito de estructuras, no cumplan con lo exigido en la norma y que conlleve a un posible daño al patrimonio al Estado por \$2.465.163.671, equivalente al pago total del hito del frente No. 2 (bloque aulas básica y media 1 y 2; bloque de medio pedagógico), que corresponde al volumen de concreto que no cumplió con la calidad de los materiales y actividades de obra ejecutada.

Cuadro No. 104
Pago total frente 2-Hito Estructuras

Hito	Porcentaje Hito Ejecutado	Valor Hito Cancelado
Estructuras	33.17%	\$2.465.163.671

Fuente informe ejecutivo de Interventoría No. 22
Elaboró Equipo Auditor de la CGR

Respuesta del Auditado

“En este punto, y luego de citar multiplicidad de normas técnicas, indica la observación, respecto del proyecto de la I. E. Claretiano Gustavo Torres Parra, que “(...) en el informe mensual No. 22 de Interventoría de fecha 03 de enero de 2020, para el periodo del 1º al 31 de diciembre de 2019, se registra que las resistencias de los concretos relacionados con la especificación de 4.000 PSI no están cumplimiento lo solicitado en la norma”. En este, y luego de indicar posibles consecuencias de esta situación concluye que “la anterior situación se presenta debido al deficiente seguimiento y control por parte de la interventoría y de la supervisión del proyecto al contratista ()”.

“De manera preliminar debemos indicar que la situación observada por la Contraloría, contrario a ser evidencia de falencias en las labores de la interventoría y de la supervisión, es muestra de una respuesta oportuna a lo presentado en obra. Así, fue la interventoría, en el marco de sus obligaciones contractuales, particularmente las de garantizar la calidad de las obras, quien determinó en el informe mensual No. 22 del 3 de enero de 2020 que las resistencias de los concretos no están cumpliendo con los requerimientos técnicos exigidos, tal y como lo menciona la Contraloría. Sin embargo, fue a partir del referido informe de la Interventoría y de su labor, que se implementaron las acciones que se exponen a continuación, conforme a lo reportado por la Interventoría Consorcio Aulas 2016 G8, mediante la comunicación remitida vía mail gestiondocumental@ffie.com.co de fecha 15 de mayo de 2020:

Considerando las bajas resistencias presentadas en las pruebas a la compresión, se le solicitó al Contratista de Obra las acciones a implementar, a través de diferentes comunicados:

Relación Solicitudes de Interventoría al Contratista de Obra

NUMERO	FECHA	ASUNTO
CO-CAUL-CESU-1543-2019	21/10/2019	Respuesta al comunicado IE-ENV5-3203 RA-CAUL-CESU-1002-2019. Temas pendientes y seguimiento de actividades IE Claretiano Gustavo Torres Parra (AO 404012). Solicitud de Concepto y respuesta por parte del Contratista de Obra.
CO-CAUL-CESU-1640-2019	05/11/2019	Seguimiento a las actividades y temas pendientes. IE Claretiano Gustavo Torres Parra (AO 404012).
CO-CAUL-CESU-1894-2019	13/12/2019	Respuesta al comunicado IE-ENV5-3345 (RA-CAUL-CESU-1175-2019). Seguimiento a las Actividades y Temas Pendientes. IE Claretiano Gustavo Torres Parra (AO 404012).
CO-CAUL-CESU-1963-2019	26/12/2019	Respuesta al comunicado IE-ENV5-3293 (RA-CAUL-CESU-1327-2019) Cierre temas pendientes de Obra. IE Claretiano Gustavo Torres Parra (AO 404012).

De igual forma, el 13 de diciembre de 2019, la Interventoría mediante comunicado COCAUL-CESU-1892-2019 solicitó al Contratista de Obra el memorial de responsabilidad estructural firmado por el diseñador estructural con su respectivo cálculo bajo las determinantes arrojadas por los resultados a compresión.

Trazabilidad Comunicados relacionados al Memorial Suscrito

NUMERO ENVÍO	NUMERO RADICADO	FECHA	ASUNTO	TRÁMITE	FECHA
IE-ENV5-3630	RA-CAUL-CESU-1342-2019	27/12/2019	Respuesta al comunicado CO-CAUL-CESU-1892-2019 para el AO 404012 IE Claretiano Gustavo Torres Parra.	CO-CAUL-CESU-14-2020	09/01/2020
IE-ENV5-37-29	RA-CAUL-CESU-40-2020	15/01/2020	Respuesta al comunicado CO-CAUL-CESU-14-2020 para el IE Claretiano Gustavo Torres Parra AO 404012	CO-CAUL-CESU-134-2020	17/01/2020

De igual manera, el Contratista de Obra radicó en Interventoría el memorial de responsabilidad suscrito el 23 de enero de 2020 mediante comunicado IE-ENV5-3779 (RACAUL-CESU-0085-2020).

Por otra parte, se aclara que los resultados de las muestras C-182, C-186 y C-189 cumplen de acuerdo a la Norma NSR-10 título C, capítulo 5, numeral 6.3.3, así:

- La muestra C-182 a los 56 días llega a una resistencia del 93,5%
- La muestra C-186 a los 56 días llega a una resistencia del 98,0%
- La muestra C-188 a los 56 días llega a una resistencia del 106,5%
- La muestra C-189 a los 56 días llega a una resistencia del 99%

En este sentido se debe tener presente que el Contratista de Obra cuenta con un 10% de rete garantía para el hito "Estructuras" como lo establece el Anexo Técnico Numeral 6.b., por tanto, este valor le será reconocido al Contratista de Obra únicamente en el momento que Interventoría suscriba el acta de recibo final de los productos a satisfacción, hecho que ocurrirá una vez: (I) se supere la Suspensión No. 3 del AO, (II) transcurran los días hábiles pendientes por ejecución de la Fase 2 y (III) El Contratista de Obra entregué a satisfacción todos los hitos del Acuerdo de Obra y que estos sean recibidos tanto por el Contratista de Interventoría y la UG PA-FFIE."

Así mismo, se precisa que la Supervisión Técnica Independiente del proyecto manifestó en el informe que corresponde al periodo del 1º al 31 de diciembre de 2019, con radicado FIE2020-ER-000533 del 13 de enero de 2020, en el CD No. 3 adjunto, en una carpeta denominada "d-Ensayos de laboratorio" el análisis de los resultados de concreto en el control de ensayo 50 y 51 dejando las observaciones y solicitando el informe sobre las bajas resistencias del concreto al especialista estructural y el memorial de responsabilidad, cuando la especificación no cumple con la requerida para cada muestra citada.

Sobre el particular la interventoría en la comunicación de fecha 15 de mayo de 2020, manifestó lo siguiente: “ ()

Relación STI Informe Mensual de diciembre de 2019

No. de Muestra	Identificación del Cilindro	Observaciones / Decisiones tomadas cuando no cumple norma o especificación
1	C 182	Se espera concepto de diseñador estructural
2	C 186	Se espera concepto de diseñador estructural
3	C 188	Se esperara el resultado a los 56 días
4	C 189	Se esperara el resultado a los 56 días

(...)

Ahora bien, de conformidad con lo indicado por la Interventoría en la comunicación del 15 de mayo de 2020, la observación quedó consignada en la bitácora de obra el 28 de noviembre de 2019 por parte del Supervisor Técnico Independiente, donde aclara que se está a la espera del concepto del diseñador estructural, el cual fue remitido el 15 de mayo de 2020 ratificando que la construcción cumple con los requerimientos normativos, conforme a informe anexo.

De igual forma indicó que la supervisión técnica aceptará la estructura siempre y cuando se realice el análisis de la estructura con los resultados obtenidos con los cilindros, y se garantice con memorial de responsabilidad la estabilidad estructural de los bloques, este análisis deberá incluir chequeo de derivas e índices de sobre esfuerzo de los elementos con resultados de baja resistencia. Sostuvo igualmente la Interventoría que supervisión técnica independiente no ha recibido la estructura, ni ha expedido el certificado de ocupación, esto se hará una vez se haya cumplido con todo lo dispuesto en la NSR 10, Decreto 955 de 2017, Resolución 017 de 2017 y se hayan hecho los análisis que garanticen la estabilidad de la obra.

Finalmente, la interventoría respecto de la espera de los resultados manifestó lo siguiente:

“Cuando se dejó por escrito que se esperarían los resultados a los 56 días se hizo debido a la proximidad de los resultados a la especificación requerida, ya que en muchos casos en donde la resistencia no se alcanza a los 28 días se puede alcanzar a los 56 días.

El día 2 de abril de 2020 se reciben resultados acumulados de ensayos a la compresión simple y estos resultados muestran que:

1. para la muestra C188 se ensayaron dos cilindros a los 56 días y dan como resultado el 105% y el 108% de la resistencia requerida por lo cual este concreto cumpliría con la especificación.

2. para la muestra C189 se ensayaron dos cilindros a los 56 días y dan como resultado el primer cilindro 95% y el segundo el 103% de la resistencia requerida, dando como el promedio de la resistencia el 99%,

De igual manera se anexa informe del especialista estructural Iván Guevara⁶ quien concluye: “se pudo determinar que la reducción en la resistencia esperada en los elementos antes analizados no genera cambios o afectaciones al comportamiento estructural de la edificación, (anexos carpeta observación 3).”

De otra parte:

Según el informe 22 con corte al 31 de diciembre de 2019, se tienen los siguientes avances ejecutados del Hito de estructuras:

HITO	% EJECUT	% TOTAL ESTRUCTURA	HITO	% HITO CRONOGRAMA	DENTRO
Estructura F1	60%	100%		33.17%	
Estructura F2	40%				

(...)"

Con respecto al pago de los hitos de estructuras frente 1 y frente 2 (factura anexa carpeta observación 3). Discriminado en la tabla siguiente, se informa el día 4 de diciembre se aprobó el pago de estos 2 hitos (carpeta observación 3), por el valor total.

HITO	INICIO	FIN	VALOR
Estructuras Frente 1	22 junio 2019	13 septiembre 2019	\$ 1.643.442.448
Estructuras Frente 2	21 agosto 2019	21 noviembre 2019	\$ 2.465.163.671
VALOR TOTAL \$ 4.108.606.119			

Adicionalmente, sostiene la interventoría:

"Así las cosas, el hito de estructuras en la actualidad está cumpliendo con la resistencia establecida en los diseños estructurales que corresponde a 4000PSI para todos los elementos estructurales, razón por la cual no es posible sostener que se haya realizado un reconocimiento económico por este hito, sin el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en la Norma NSR-10.

Además, los resultados de resistencia que inicialmente estaban por debajo de lo esperado, fue evidenciado por la misma Interventoría, lo que permite desvirtuar que se esté presentando un deficiente seguimiento y control por parte de la interventoría y de la supervisión del proyecto al contratista de la obra al aceptar resultados de ensayos que no guardan relación con la especificación técnica establecida por el diseñador estructural.

De igual manera, no es posible sostener que a la fecha las resistencias del concreto de los elementos estructurales que hacen parte del Hito de estructuras no cumplan con lo exigido en la norma. Así como tampoco es posible sostener que se esté presentando un posible daño y mucho menos que el mismo este tasado por la suma \$2.465.163.671, equivalente al pago total del hito del frente No. 2 (bloque aulas básica y media 1 y 2; bloque de medio pedagógico), que corresponde al volumen de concreto que no cumplió con la calidad de los materiales y actividades de obra ejecutada, toda vez que a la fecha, y luego de haber realizado la última rotura de cilindros, los mismo cumplen con las resistencias exigidas."

Conforme quedó expuesto en antecedencia, ha quedado demostrado que en la ejecución del proyecto se está realizando un correcto seguimiento y control por parte de la Interventoría al contrato de obra, y de la Supervisión al Contrato de Interventoría, en tanto se han evidenciado las resistencias menores a las de la especificación técnica de los diseños, frente a lo cual se han consignado dichas evidencias en el informe No. 22 de Interventoría del mes de diciembre de 2019, el cual a su vez fue revisado y aprobado por la Supervisión del Acta Servicio No. 404012. Además, luego de los resultados a las roturas de los cilindros llevados a cabo a los 56 días, se tiene que las mismas cumplen con las especificaciones técnicas requeridas."

Comentario de la CGR

De acuerdo con lo afirmado por la entidad, el apoyo técnico pone de presente que, la entidad reconoce la situación de incumplimiento de las resistencias de los concretos, no solo de las expuestas en la observación comunicada sino en varias

muestras tal como lo indican los oficios soportes adjuntados, sin embargo rechazan que lo sucedido en obra con las muestras de los cilindros no se debe a una deficiencia de la interventoría sino por el contrario que gracias a la actuación oportuna de la misma se evidenciaron dichas situaciones y que se tomaron las acciones pertinentes, sin embargo es de aclarar que el ente de control no desconoce la labor de la interventoría, el reproche fiscal está encaminado que dicha interventoría fue deficiente, es decir le faltó seguimiento permanente, para evitar que ocurra lo que sucedió con los resultados de las muestras de los cilindros, esto en el entendido que la labor de campo de la interventoría es que se cumplan todas las condiciones para que la actividad a ejecutar sea la indicada y evitar los errores en obra que incidan en la calidad y estabilidad de las mismas, en este caso particular esa falta de seguimiento generó que no se cumpliera con las especificaciones de calidad dadas en los diseños estructurales y que para ello como lo mencionan en sus oficios están sujetos al concepto del diseñador estructural a quien están delegando el *“avaluar los resultados o en su defecto que indique el procedimiento a seguir”*, lo que evidencia que la situación de seguimiento por parte de la interventoría se ve limitado a esperar un concepto para tomar decisiones, situación que se podía controlar en obra, con un adecuado protocolo de fundición, toma y recepción de muestras, puesto que existe una preocupación inicial con los resultados arrojados en los pedestales del módulo denominado Portería a los 28 días con una resistencia de 2686 PSI cuando a ese tiempo ya debe haber alcanzado la resistencia esperada que para el caso es de 4000psi, es decir solo alcanzo un 67,15% del 100% esperado. Situaciones similares se presentan en otros espacios como en el tramo placa tercer piso BYM2, tramo 2 placa segundo piso, aula polivalente, cocina comedor como para mencionar algunos, lo que indica que a la interventoría le faltó, seguimiento oportuno en obra en el momento de la actividad de fundición de concretos, para el Hito estructuras, siendo esta actividad una de las más importantes para realizarle un adecuado seguimiento que garantice el cumplimiento Normativo y protocolos adecuados en obra para el tipo Infraestructura especial construido.

Continuando con el análisis de los soportes se encuentra dos informes del diseñador estructural en el primero documento sin firma que corresponde a fecha 20 de diciembre de 2019 se indica, que efectivamente hubo una reducción de la resistencia al concreto y por ende inicia a evaluar cada caso en el que concluye que una vez corrido el programa con cada una de las resistencias arrojadas no hay afectación de la estructura lo que indica que cada elemento es capaz de soportar las solicitaciones impuestas sin comprometer la estabilidad de la estructura.

Y en el segundo informe sin firma, de fecha 15 de mayo de 2020, se indica que efectivamente hubo una reducción de la resistencia al concreto y por ende inicia a evaluar cada caso en el que concluye que una vez corrido el programa con cada una de las resistencias arrojadas no hay afectación de la estructura lo que indica

que cada elemento es capaz de soportar las solicitudes impuestas sin comprometer la estabilidad de la estructura.

Ahora bien, llama la atención del ente de control que el pronunciamiento del especialista estructural se realiza el 20 de diciembre de 2019, y el 15 de mayo del 2020 y el pago del Hito de estructuras frente 1 y frente 2 se realiza mediante factura el 4 de diciembre de 2019 mediante acta de recibo parcial y balance presupuestal No. 7, es decir primero se reconoció el pago y después se realizaron los correctivos, contradiciendo los comunicados al manifestar *“...se recuerda al contratista que los hitos no son recibidos con temas pendientes de calidad y cumplimiento de la norma, por esto es importante acelerar los procedimientos pendientes de ensayos y/o conceptos del especialista de los elementos que han presentado inconvenientes a la fecha”*.

Por consiguiente, de acuerdo con los soportes revisados y analizados se determina por parte del equipo auditor, que la labor de la interventoría no fue oportuna durante la ejecución del hito de estructuras para los frentes 1 y 2 pues la evidencia indica que los errores, o malas prácticas en obra ocasionaron que no se realice un control adecuado a la actividad de fundición de concreto, que llevo a que las resistencias esperadas no se cumplieran al 100%, teniendo que recurrir a verificar por parte del especialista estructural cual sería el comportamiento de la estructura con las nuevas condiciones presentadas en obra, que de acuerdo al concepto estructural bajo estas nuevas condiciones la estructura no se ve comprometida, sin embargo, hay un claro incumplimiento de la especificación técnica y de la normatividad vigente.

Al estar el contrato suspendido, es decir aún está en ejecución, se determina por parte del equipo auditor que en relación a la determinación del daño y la cuantía estimada de la observación, se hace necesario analizar documentos relacionados con los resultados de las muestras de laboratorio falladas a los 56 días, con el fin de establecer claramente uno de los elementos de la responsabilidad fiscal, por lo que se valida para solicitar el inicio de una **indagación preliminar**, con el fin de analizar documentos relacionados con los resultados de los ensayos de laboratorio, en el entendido que la respuesta de la entidad establece dos situaciones que se debe verificar, una de ellas es que el diseñador estructural manifiesta en sus informes que las resistencias de los elementos estructurales no están cumpliendo con la especificada (4000PSI), sin embargo, el contratista y la interventoría manifiestan que las mismas fueron subsanadas y que actualmente las resistencias falladas a los 56 días cumplieron.

Hallazgo N° 64 Espesor de pañetes

NTC-4595 Planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares.
Anexo Técnico 1 Invitación 004 de 2016
Componente 3: Estudios técnicos y diseños nuevos.

3.1.1. Actividades a Ejecutar. Proyecto arquitectónico: *“Contempla el desarrollo del Proyecto arquitectónico de acuerdo con la Norma NTC 4595 - NTC 4596 y el documento de lineamientos del MEN (Colegio 10, lineamiento de recomendaciones para el diseño arquitectónico del colegio de jornada única) y el oficio 2016-EE-040064 en el cual el MEN establece los alcances básicos para infraestructura de Jornada Única. Para ello el Contratista realizará diseños nuevos, el diseño deberá enmarcarse en el cumplimiento de la Normas Técnicas de Ingeniería civil, hidráulica, eléctrica y de arquitectura, que aplique.”* Proyecto de ejecución: Será elaborado con base en el anteproyecto aprobado por la interventoría por el PA FFIE y debe contener toda la información necesaria para que la construcción pueda ser ejecutada correctamente desde el punto de vista arquitectónico, en armonía con sus exigencias técnicas. El Proyecto debe contener como mínimo lo siguiente: Planos de localización, plantas, cortes, elevaciones, cubiertas, imágenes en 3D cuadro de áreas e índices de ocupación y construcción etc., a escalas adecuadas.”

Memoria descriptiva del Proyecto.

Planos detallados de carpintería, obras metálicas, escaleras, baños, prefabricados, cortes de fachadas, enchapados, pisos, etc., sin incluir la elaboración de planos de taller, pero sí su oportuna revisión, aprobación y coordinación.

Hito de Pañete: Especificación definida en los planos arquitectónicos.

3.2. Fase 2: Ejecución de la obra De acuerdo con las estrategias y programas establecidos para el sector educativo, el MEN definió, mediante la Resolución 200 del 5 de enero de 2015, las prioridades de inversión y los criterios para las intervenciones de la infraestructura educativa destinada a Jornada Única Escolar JUE, así:

g) Equipos, herramientas, y materiales de construcción.

Garantizar y certificar a la Interventoría la calidad y el cumplimiento de las normas técnicas según aplique de los materiales a utilizar en la ejecución de las obras, garantizando el suministro adecuado de los mismos de acuerdo con la programación.

Realizar los ensayos de laboratorio que solicite la Interventoría y las normas técnicas que apliquen para verificar y asegurar la calidad de los materiales y actividades de obra que se requieran con el fin de garantizar la calidad de las actividades ejecutadas.

j) Ejecución de los trabajos de obra.

El Contratista deberá ejecutar los trabajos de obra dando cumplimiento a lo estipulado en las Normas Técnicas que apliquen, acorde con los estudios y diseños aprobados por la Interventoría, en ningún caso podrá modificarlos unilateralmente,

en caso de que se requiera realizar cambios a los estudios y diseños durante la ejecución de la obra el Contratista deberá presentar a la Interventoría su propuesta y esta deberá revisarlos y aprobarlos para que puedan ser implementados por el Contratista, de esta actividad deberá dejarse constancia en acta suscrita por las partes del control de cambios realizado.

El Contratista deberá suscribir con la Interventoría la certificación mediante la cual se deja constancia que la construcción de la estructura y de los elementos no estructurales, de las instalaciones eléctricas y de iluminación, de las instalaciones hidro-sanitarias y que los espacios de la IE construidos, se realizaron de acuerdo con las especificaciones técnicas y que cumplen con contemplado en las diferentes Normas Técnicas que le aplican al Proyecto

Manual de Supervisión E Interventoría.

Obligaciones Generales.

Contratista: Su rol principal es Desarrollar El Objeto Del Contrato. En el caso específico de los contratos de obra, su rol puede ser entre otros, DISEÑAR, CONSTRUIR, SUMINISTRAR, PROVEER, según el tipo de contrato suscrito, conforme a las normas técnicas, especificaciones, planos, estudios (cuando aplique) y demás documentos que constituyen el proyecto; según el presupuesto y tiempo establecido.

b) **INTERVENTOR:** Su rol principal es Revisar, Verificar, Aprobar O Reprobar (Según El Caso), Recomendar. La revisión por parte del interventor del contrato consiste en verificar los trabajos, servicios y actividades, objeto del contrato, el cumplimiento de los alcances contenidos en el anexo técnico de los TCC y la ejecución del mismo desde la perspectiva técnica, financiera, administrativa, jurídica y ambiental en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente. Con base en lo anterior, al interventor le corresponde aprobar o reprobar (según el caso), esto es, calificar como suficiente o no y adecuada o inadecuada, la ejecución de los avances en los trabajos, servicios y actividades, según la etapa en la que se encuentre.

SUPERVISOR. Su rol principal es VERIFICAR: Consiste en comprobar o examinar que el interventor lleve a cabo todo el seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato y que el mismo está documentado de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista.

Acuerdo de Obra No. 404012 del 11 de octubre de 2017 cuyo objeto es: Ejecutar y desarrollar las Fases i) Pre-Construcción, ii) Construcción y iii) Post Construcción de la Institución Educativa Claretiano Gustavo Torres Parra - Sede Principal Municipio de Neiva-Huila por el sistema de precios unitarios fijos a todo costo la construcción de una sede Nueva la cual consta de 3 espacios: Espacio 1: corresponde a las aulas de preescolar; Espacio 2: corresponde al comedor-cocina; bodega; cuarto de bombas con 2 tanques; cuarto eléctrico; cuarto de basuras y portería; Espacio 3: corresponde a 2 bloques donde se encuentran las 33 aulas de básica y media; el área administrativa; los 2 laboratorios integrados; las 2 aulas polivalentes; la biblioteca y la cancha múltiple; contratante: Consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa FFIE y Constructora COLPATRIA S.A como contratista; interventor externo: Consorcio AULAS 2016; Valor inicial: \$7.022.322.334; Valor actual: \$11.849.711.016; plazo inicial: Fase i) 3.5mese, Fase ii) 12 meses, Fase iii) 1.5 meses; plazo actual: Fase i) 5 meses 57 días calendario, Fase ii) 13 meses, Fase iii) no se ha modificado; estado: en ejecución con suspensión de obra de fecha 26 de febrero de 2020.

En el informe de interventoría No. 22 con corte a 31 de diciembre de 2019, señala que la ejecución del hito de pañetes incumple con el espesor adecuado, aspecto que se pudo evidenciar en la visita de inspección física a la institución educativa realizada el 12 de marzo del 2020, encontrando un avance de ejecución del 99%. Se constató que efectivamente el pañete instalado en varios espacios de la infraestructura educativa tales como en ambiente pedagógico, cocina-comedor y bloque de básica y media, (sectores en los que se podía verificar dicho aspecto por tener enchape a una altura específica que permite visualizar la no conformidad detectada y verificada en sitio) supera el espesor de instalación al encontrar un espesor mayor a 2.5 cm. En el cuadro anexo se identifica los sectores con mayor recurrencia en el incumplimiento del espesor de pañete según especificación técnica.

Cuadro No. 105
Espesor de Pañete

Bloque	Espacio	Espesor
Bloque básica y media 2 primer nivel	Cuarto de aseo	E=3cm
Bloque básica y media 2	Baños	E=2,5 – 3,0 cm
Ambiente pedagógico	Enfermería	E= 2,5cm
Ambiente pedagógico	Piso 2	E=3cm
Cocina – Comedor	Cocina	E=3cm

Fuente. Informe de interventoría No. 22 del 3 de enero de 2020
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La anterior se presenta, debido al deficiente seguimiento y control por parte de la interventoría y de la supervisión del proyecto, al aceptar y recibir actividades de

ejecución en obra por parte del contratista del Hito de Pañetes, que no cumplen con las especificaciones técnicas establecidas en los diseños arquitectónicos.

Situación que ocasiona afectación en los acabados para el recibo final del Hito, toda vez que el espesor del pañete debe ser el adecuado e indicado en el proyecto arquitectónico, para que este sea funcional y sobre todo cumpla con la estética de las áreas internas de los espacios, sin que estas últimas se vean afectadas, teniendo en cuenta lo estipulado en la norma NTC 4595 referente a las áreas útiles de los espacios educativos.

Respuesta del Auditado

“Se tiene que las deficiencias constructivas que fueron evidenciadas por la misma Interventoría en el informe No. 22 de diciembre de 2019, a la fecha en su gran mayoría ya fueron corregidas en virtud de la labor realizada por la Interventoría al contrato de obra y por la supervisión del Acta de Servicio de Interventoría.

Es así como, de acuerdo con la comunicación de la interventoría, Consorcio Aulas 2016 G8, enviado vía mail gestiondocumental@ffie.com.co de fecha 15 de mayo de 2020, a continuación, se realizan las siguientes precisiones, así:

En primer lugar, no hubo deficiente seguimiento por parte de Interventoría a las diferentes actividades relacionadas con el hito de pañetes, considerando que precisamente los comentarios realizados por la Contraloría, se encuentran relacionados en el informe No. 22 de Interventoría del mes de diciembre de 2019. De igual forma, se aclara que los espacios relacionados por la Contraloría “Bloque básica y media 2 primer nivel, Bloque básica y media 2 y Ambiente pedagógico” se encontraban en Cronograma para finalización el 17 de febrero de 2020. Por tanto, el hito se encontraba en ejecución y sin recibo para el mes de diciembre de 2019, periodo relacionado en el informe No. 22 de Interventoría y tomado como referencia por la Contraloría.

Considerando lo anterior, se informa que posterior al mes de diciembre de 2019, la Interventoría continuó realizando observaciones y seguimiento al Contratista de Obra con relación a los pañetes, como se evidencia a continuación.

Relación Actas de Comité y comentarios de pañete

Numero de Acta	Fecha de la Reunión
Acta No. 64	02 de enero de 2020
Acta No. 65	09 de enero de 2020
Acta No. 68	17 de enero de 2020
Acta No. 69	22 de enero de 2020

De acuerdo con lo informado anteriormente en las actas de reunión del mes de enero de 2020, el Contratista de obra realizó la subsanación de los mismos y se procedió al recibo del hito el 08 de febrero de 2020 como consta en la bitácora de obra e informe diario de Interventoría.

A tenor de lo anterior, es claro que la observación de la Contraloría corresponde a un hito que se encontraba en ejecución durante el mes de diciembre de 2019 y sin recibo por parte de la

Interventoría. Por ende, no es posible tomar el informe No. 22 de Interventoría, correspondiente a diciembre de 2019, como evidencia para el recibo del hito sin la subsanación por parte del Contratista de Obra.

De igual manera, es claro que Interventoría ha realizado la trazabilidad correspondiente a las observaciones emitidas al Contratista de Obra, como se evidenció en el informe No. 22 de Interventoría y en los periodos posteriores hasta el recibo del hito en febrero de 2020.

Además, el mayor espesor de pañetes no afecta la estética ni funcionalidad de la obra al no incidir en la presentación de los acabados del proyecto. Igualmente, las áreas útiles no se han visto afectadas por el mayor espesor de pañetes, ya que en mediciones de campo los espacios indicados por la Contraloría General de la República cumplen con las especificaciones de los diseños de construcción.

En este punto, Constructora Colpatria, en comunicación del Constructora Colpatria del 14 de mayo identificada con el número IE-ENV5-4399 indicó:

“Con respecto a la observación presentada, a continuación, relacionamos las medidas de los elementos que conforman los acabados de los enchapes del colegio. •Espesor del enchape nominal 7.1 mm +/- 0.3 mm (especificaciones técnicas de enchape).•Espesor de máximo de pega 5 mm (recomendaciones de ficha técnica)•Espesor de pañete 15 mm (según especificaciones técnicas del proyecto)

De acuerdo con los valores anteriores da un total de espesor de; mortero de recubrimiento pañete+ enchape+ pega de enchape LONGITUD TOTAL= 27.10 mm nominales, sin tener en cuenta tolerancias. Se adjunta registro fotográfico de las áreas mencionadas y su ubicación, el cual se verifico el espesor total de los acabados. Adicional las escuadras y los plomos mencionados”.

En cuanto a los muros de cocina, se informa que en la bitácora de obra se pueden evidenciar las demoliciones de los muros que no cumplían y su posterior reemplazo, sin cargo adicional a los costos de la obra, actividades que se realizaron en las siguientes fechas, así

Relación Muros Demolidos en Cocina

Actividad	Registro	Fecha
Demolición de muros cocina	Bitácora de Obra	14 de noviembre de 2019
Demolición de muros cocina	Bitácora de Obra	16 de noviembre de 2019
Demolición de muros cocina	Bitácora de Obra	22 de noviembre de 2019

En este sentido, se puede concluir que la mampostería hace parte de los elementos no estructurales, su materialidad en las formas puede variar lo cual al momento de instalar un pañete este no afecta el comportamiento de la estructura dado que se trata de un acabado como lo es una pintura sobre una superficie determinada.”

Comentario de la CGR

De acuerdo con lo afirmado por la entidad, el apoyo técnico pone de presente que, la entidad reconoce la situación de incumplimiento de los espesores del hito de pañete, no solo de las expuestas en la observación comunicada sino en varios espacios tal como lo indican en la respuesta, sin embargo, rechazan que lo sucedido

en obra con el espesor del Hito de pañetes no se debe a una deficiencia de la interventoría, sino por el contrario que gracias a la actuación oportuna de la misma se evidenciaron dichas situaciones y que se tomaron las acciones pertinentes, sin embargo es de aclarar que el ente de control no desconoce la labor de la interventoría, la observación está encaminado que dicha interventoría fue deficiente, es decir le falto seguimiento permanente, para evitar que ocurra lo que sucedió con los espesores del pañete, esto en el entendido que la labor de campo de la interventoría es que se cumplan todas las condiciones para que la actividad a ejecutar sea la indicada en planos y diseños y evitar los errores en obra que incidan en la calidad, estética y funcionalidad de las mismas, en este caso particular esa falta de seguimiento generó que no se cumpliera con las especificaciones de calidad dadas en los diseños arquitectónicos.

Por lo anterior, no se desvirtúa la observación, se retira la presunta connotación disciplinaria y se mantiene la administrativa, en el entendido que la auditoría está encaminada a verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos y normativos, evidenciando claramente erros en campo reiterativos por parte del contratista que llevaron a la interventoría a recibir el hito de pañetes considerando tolerancias para el recibo del mismo, justificado en que fueron subsanados.

Hallazgo N° 65 Maquillaje de elementos estructurales y no estructurales

NTC-4595 Planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares
Anexo Técnico 1 Invitación 004 de 2016
Componente 3: Estudios técnicos y diseños nuevos.

3.1.1. Actividades A Ejecutar. *“Proyecto arquitectónico: Contempla el desarrollo del Proyecto arquitectónico de acuerdo con la Norma NTC 4595 - NTC 4596 y el documento de lineamientos del MEN (Colegio 10, lineamiento de recomendaciones para el diseño arquitectónico del colegio de jornada única) y el oficio 2016-EE-040064 en el cual el MEN establece los alcances básicos para infraestructura de Jornada Única. Para ello el Contratista realizará diseños nuevos, el diseño deberá enmarcarse en el cumplimiento de la Normas Técnicas de Ingeniería civil, hidráulica, eléctrica y de arquitectura, que aplique.” “Proyecto de ejecución: Será elaborado con base en el anteproyecto aprobado por la interventoría por el PA FFIE y debe contener toda la información necesaria para que la construcción pueda ser ejecutada correctamente desde el punto de vista arquitectónico, en armonía con sus exigencias técnicas. El Proyecto debe contener como mínimo lo siguiente:*

- *Planos de localización, plantas, cortes, elevaciones, cubiertas, imágenes en cuadro de áreas e índices de ocupación y construcción etc., a escalas adecuadas.*
- *Memoria descriptiva del Proyecto.*
- *Planos detallados de carpintería, obras metálicas, escaleras, baños, prefabricados, cortes de fachadas, enchapados, pisos, etc., sin incluir la elaboración de planos de taller, pero sí su oportuna revisión, aprobación y coordinación.*

Hito de Pañete: Especificación definida en los planos arquitectónicos.

3.2. Fase 2: Ejecución De La Obra De acuerdo con las estrategias y programas establecidos para el sector educativo, el MEN definió, mediante la Resolución 200 del 5 de enero de 2015, las prioridades de inversión y los criterios para las intervenciones de la infraestructura educativa destinada a Jornada Única Escolar JUE, así:

g) Equipos, herramientas, y materiales de construcción.

Garantizar y certificar a la Interventoría la calidad y el cumplimiento de las normas técnicas según aplique de los materiales a utilizar en la ejecución de la obras, garantizando el suministro adecuado de los mismos de acuerdo con la programación.

Realizar los ensayos de laboratorio que solicite la Interventoría y las normas técnicas que apliquen para verificar y asegurar la calidad de los materiales y actividades de obra que se requieran con el fin de garantizar la calidad de las actividades ejecutadas.

j) Ejecución de los trabajos de obra.

El Contratista deberá ejecutar los trabajos de obra dando cumplimiento a lo estipulado en las Normas Técnicas que apliquen, acorde con los estudios y diseños aprobados por la Interventoría, en ningún caso podrá modificarlos unilateralmente, en caso de que se requiera realizar cambios a los estudios y diseños durante la ejecución de la obra el Contratista deberá presentar a la Interventoría su propuesta y esta deberá revisarlos y aprobarlos para que puedan ser implementados por el Contratista, de esta actividad deberá dejarse constancia en acta suscrita por las partes del control de cambios realizado.

El Contratista deberá suscribir con la Interventoría la certificación mediante la cual se deja constancia que la construcción de la estructura y de los elementos no estructurales, de las instalaciones eléctricas y de iluminación, de las instalaciones hidro-sanitarias y que los espacios de la IE construidos, se realizaron de acuerdo con las especificaciones técnicas y que cumplen con contemplado en las diferentes Normas Técnicas que le aplican al Proyecto

Manual De Supervisión E Interventoría.

Obligaciones Generales.

Contratista: Su rol principal es Desarrollar El Objeto Del Contrato. En el caso específico de los contratos de obra, su rol puede ser entre otros, Diseñar, Construir, Suministrar, Proveer, según el tipo de contrato suscrito, conforme a las normas técnicas, especificaciones, planos, estudios (cuando aplique) y demás documentos que constituyen el proyecto; según el presupuesto y tiempo establecido.

b) INTERVENTOR: Su rol principal es Revisar, Verificar, Aprobar O Reprobar (Según El Caso), Recomendar. La Revisión Por Parte Del Interventor Del Contrato consiste en verificar los trabajos, servicios y actividades, objeto del contrato, el cumplimiento de los alcances contenidos en el anexo técnico de los TCC y la ejecución del mismo desde la perspectiva técnica, financiera, administrativa, jurídica y ambiental en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente. Con base en lo anterior, al interventor le corresponde aprobar o reprobar (según el caso), esto es, calificar como suficiente o no y adecuada o inadecuada, la ejecución de los avances en los trabajos, servicios y actividades, según la etapa en la que se encuentre.

SUPERVISOR. Su rol principal es Verificar: Consiste en comprobar o examinar que el interventor lleve a cabo todo el seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato y que el mismo está documentado de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en

que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista.”

Acuerdo de Obra No. 404012 del 11 de octubre de 2017, cuyo objeto es: Ejecutar y desarrollar las Fases i) Pre-Construcción ii) Construcción y iii) Post Construcción de la Institución Educativa Claretiano Gustavo Torres Parra - Sede Principal Municipio de Neiva-Huila por el sistema de precios unitarios fijos a todo costo la construcción de una sede Nueva la cual consta de 3 espacios: Espacio 1: corresponde a las aulas de preescolar; Espacio 2: corresponde al comedor-cocina; bodega; cuarto de bombas con 2 tanques; cuarto eléctrico; cuarto de basuras y portería; Espacio 3: corresponde a 2 bloques donde se encuentran las 33 aulas de básica y media; el área administrativa; los 2 laboratorios integrados; las 2 aulas polivalentes; la biblioteca y la cancha múltiple; contratante: Consorcio FFIE Alianza BBVA actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa FFIE y Constructora COLPATRIA S.A como contratista; interventor externo: Consorcio AULAS 2016; Valor inicial: \$7.022.322.334; Valor actual: \$11.849.711.016; plazo inicial: Fase i) 3.5 meses, Fase ii) 12 meses, Fase iii) 1.5 meses; plazo actual: Fase i) 5 meses 57 días calendario, Fase ii) 13 meses, Fase iii) no se ha modificado; estado: en ejecución con suspensión de obra de fecha 26 de febrero de 2020.

En el informe de interventoría No. 22 con corte a 31 de diciembre de 2019, se encuentra una serie de observaciones a nivel técnico realizadas por la interventoría al constructor, en el sentido de recibir y aprobar actividades de obra sin el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos para el recibo de cada uno de los hitos, donde se requiere realizar maquillaje a elementos estructurales y no estructurales para la aceptación definitiva, conociendo como en el caso del bloque de básica y media, ambiente pedagógico y cocina, situaciones de desplome, malos acabados, verticalidad en muros, hormigoneo en vigas, columnas, pantallas, escaleras, que requieren ser corregidos. En el cuadro anexo se identifica algunos de los sectores con afectación para el recibo definitivo relacionado con el incumplimiento por parte del ejecutor para la entrega de cada hito, según especificación técnica.

Cuadro No. 106
Sectores con afectación

Bloque	Espacio	Observación
Bloque básica y media 2 primer nivel	Cuarto de aseo	Muro Girado
Bloque básica y media 2	Baños	Muro con desplome
Ambiente pedagógico	Enfermería	Revisar plomo y escuadra de enchapes
Ambiente pedagógico	Piso 2	Pañetes muy gruesos
Cocina – Comedor	Cocina	Pañetes muy gruesos

Fuente. Informe de interventoría No. 22 del 3 de enero de 2020
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La anterior situación se presenta debido al deficiente seguimiento y control por parte de la interventoría y de la supervisión del proyecto al recibir actividades de ejecución en obra por parte del contratista, que ocasiona afectación a la infraestructura educativa construida, al ejecutar hitos sin la debida corrección de orden técnico que subsanara la deficiencia presentada, debido a que solo se realizó un maquillaje con pañete a nivel de acabado, como ocurrió con un muro girado, en donde lo más adecuado era su demolición y reconstrucción.

Esta situación genera incertidumbre respecto al comportamiento de la estructura cuando entre en operación y sufra afectación como resultado de movimientos sísmicos.

Respuesta del Auditado

“Se tiene que las deficiencias constructivas que fueron evidenciadas por la misma Interventoría en el informe No. 22 de diciembre de 2019, a la fecha en su gran mayoría ya fueron corregidas en virtud de la labor realizada por la Interventoría al contrato de obra y por la supervisión del Acta de Servicio.

De acuerdo con el comunicado de la interventoría Consorcio Aulas 2016 G8, enviado vía mail gestiondocumental@ffie.com.co de fecha 18 de mayo de 2020, a continuación, se realizan unas precisiones sobre los maquillajes de elementos estructurales y no estructurales:

No hubo deficiente seguimiento. Sí se realizó la revisión, verificación y seguimiento por parte de la Interventoría, de no haber sido así no se hubiese emitido dicha observación en el informe 22 de Interventoría del mes de diciembre de 2019. Esto se puede evidenciar en los diferentes listados de observaciones emitidos por Interventoría al Contratista de Obra:

Relación Listados de Observaciones de Interventoría al Contratista de Obra

Documento	Fecha del Comunicado	Comunicado de Interventoría
Listado de observaciones Preescolar revisión 26-27 febrero IE CLARETIANO	29-feb-2020	Correo electrónico
Listado de observaciones IE CLARETIANO GUSTAVO TORRES PARRA	13-mar-2020	Correo electrónico
Listados de observaciones IE CLARETIANO G.T.P.	09-mar-2020	Correo electrónico
Listados de observaciones IE CLARETIANO G.T.P.	16-mar-2020	Correo electrónico
Listado de observaciones por humedad, filtraciones y goteras IE CLARETIANO G.T.P.	26-feb-2020	Correo electrónico
observaciones Bym1 - Ambiente pedagógico IE CLARETIANO G.T.P.	15-ene-2020	Correo electrónico
Acta No 65 del 09-01-2020 Seguimiento a proyecto IE CLARETIANO	13-ene-2020	Correo electrónico
Acta No 62 del 19 -12- 2019 IE CLARETIANO G.T.P.	20-dic-2020	Correo electrónico
Acta No 61 del 12 -12- 2019 IE CLARETIANO G.T.P.	14-dic-2020	Correo electrónico
Acta de comité No 60 Obra 03 -12-2019 IE CLARETIANO G.T.P.	04-dic-2020	Correo electrónico

(...)"

De igual manera, la Interventoría ha realizado el continuo seguimiento a las actividades diarias del Contratista de Obra, como se relaciona en las anotaciones de bitácora de las siguientes fechas:

Trazabilidad ejecución maquillaje de estructura, según bitácora de ob

Actividad Realizada	Registro en Bitácora de Obra
Maquillaje estructura	02 de enero de 2020
Maquillaje estructura	03 de enero de 2020
Maquillaje estructura	04 de enero de 2020
Maquillaje estructura	07 de enero de 2020
Maquillaje estructura	08 de enero de 2020
Maquillaje estructura	09 de enero de 2020
Maquillaje estructura	10 de enero de 2020
Maquillaje estructura	11 de enero de 2020
Maquillaje estructura	13 de enero de 2020
Maquillaje estructura	15 de enero de 2020
Maquillaje estructura	16 de enero de 2020
Maquillaje estructura	17 de enero de 2020
Maquillaje estructura	18 de enero de 2020
Maquillaje estructura	21 de enero de 2020
Maquillaje estructura	22 de enero de 2020
Maquillaje estructura	23 de enero de 2020
Maquillaje estructura	24 de enero de 2020
Maquillaje estructura	27 de enero de 2020
Maquillaje estructura	29 de enero de 2020
Maquillaje estructura	30 de enero de 2020
Maquillaje estructura	03 de febrero de 2020
Maquillaje estructura	05 de febrero de 2020
Maquillaje estructura	06 de febrero de 2020
Maquillaje estructura	07 de febrero de 2020
Maquillaje estructura	11 de febrero de 2020
Maquillaje estructura	12 de febrero de 2020
Maquillaje estructura	13 de febrero de 2020
Maquillaje estructura	17 de febrero de 2020
Maquillaje estructura	18 de febrero de 2020
Maquillaje estructura	25 de febrero de 2020

Asimismo, la Interventoría en la comunicación del 18 de mayo de 2020, informó que las observaciones a la estructura no afectan su funcionamiento estructural. Los maquillajes son de carácter estético y tienen como finalidad darle un acabado uniforme a una superficie determinada, en este caso a los elementos estructurales y no estructurales en concreto.

En este sentido, la Interventoría reportó que el Constructor realizó la demolición de los elementos que no cumplían con las especificaciones técnicas de construcción según la siguiente tabla, así:

Relación Demolición Muros para cumplimiento de Calidad

Actividad	Registro	Fecha
Demolición de muros cocina	Bitácora de Obra	14 de noviembre de 2019
Demolición de muros cocina	Bitácora de Obra	16 de noviembre de 2019
Demolición de muros cocina	Bitácora de Obra	22 de noviembre de 2019
Demolición muros Portería	Bitácora de Obra	27 de noviembre de 2019

Por lo anterior, sí evidenciamos el seguimiento adelantado por la interventoría y supervisión, tanto es así, que es quien presenta en su informe No. 22 de Interventoría y en anotaciones en bitácora evidencia dichas observaciones.

Estas observaciones al acabado de la estructura no afectan su funcionamiento estructural. Los “maquillajes” son de orden estético para mejorar su acabado final y brindar una protección homogénea, los mismos son usuales en las buenas prácticas de ingeniería y en ningún momento comprometen la estabilidad de dichos elementos ni el comportamiento de la estructura; en Comunicación del Constructora Colpatria del 14 de mayo identificada con el numero IE-ENV5-4399, anexo a la presente comunicación, encontramos registro fotográfico del acabado final de los mismos, donde se atendieron la totalidad de las observaciones realizadas por la interventoría.

Dicho todo lo anterior, habiendo quedado acreditada la actuación diligente por parte del PAFFIE y en consecuencia, la ausencia de violación de los preceptos legales y constitucionales indicados, dentro de ellas las normas disciplinarias y las posibles incidencias administrativas y fiscales, solicitamos al equipo auditor de manera respetuosa, desestimar las cinco (5) observaciones presentadas.”

Comentario de la CGR

De acuerdo con lo afirmado por la entidad, el apoyo técnico pone de presente que, la entidad reconoce la situación de incumplimiento por calidad en la ejecución de elementos estructurales y no estructurales a los cuales se les realizó maquillaje, no solo de las expuestas en la observación comunicada sino en varias áreas tal como lo indican los oficios soportes adjuntados, sin embargo, rechazan que lo sucedido en obra frente al maquillaje no se debe a una deficiencia de la interventoría, sino por el contrario, que gracias a la actuación oportuna de la misma se evidenciaron dichas situaciones y que se tomaron las acciones pertinentes, sin embargo es de aclarar que el ente de control no desconoce la labor de la interventoría, la observación está encaminado que dicha interventoría fue deficiente, es decir, le faltó seguimiento permanente para evitar que ocurra lo que sucedió con los elementos estructurales y no estructurales, esto en el entendido que la labor de campo de la interventoría es que se CUMPLAN todas las condiciones para que la actividad a ejecutar sea la indicada en planos y diseños y evitar los errores en obra que incidan en la calidad, estética, estabilidad y funcionalidad de las mismas, en este caso particular esa falta de seguimiento género que no se cumpliera con las especificaciones de calidad dadas en los diseños.

Por lo anterior, no se desvirtúa la observación, se retira la presunta connotación disciplinaria y se mantiene la administrativa, en el entendido que la está encaminada a verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos y normativos auditoría, evidenciando claramente erros en campo reiterativos por parte del contratista que llevaron a la interventoría a generar una serie de observaciones para poder recibir el Hito, sugiriendo que la mejor manera es recurrir al maquillaje, este es útil cuando su actividad va encaminada a mejorar un aspecto estético o de acabado, pero eso no fue lo que sucedió, existe un concepto del ingeniero estructural donde realiza una serie de recomendaciones para poder subsanar malas prácticas en obra que generaron la intervención del elemento estructural como es el caso del hormigoneo, el doblamiento del hierro, que de acuerdo a la norma son aspectos que no pueden

ocurrir y que de ser así se debe realizar un tratamiento especial que requiere de una opinión especializada y de que los trabajos sean ejecutados por mano de obra calificada para evitar comprometer la estructura, entonces bajo ese análisis la observación se mantiene porque la respuesta se limita a mencionar que lo que se realizó fue un maquillaje superficial para acabado cuando la evidencia indica lo contrario porque hubo intervención del elemento afectado.

Hallazgo N° 66 Terminación anticipada proyectos de infraestructura educativa de la ETC Huila

“Artículo 2º - Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

Cláusula segunda del convenio interadministrativo 1493 de 2015, numeral numerales 2) Disponer de los predios que fueron postulados y viabilizados de los proyectos de infraestructura identificados en el anexo No. 1, "proyectos de infraestructura viabilizado", y 3) Garantizar que el predio viabilizado, en el cual se llevarán cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantenga libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo del proyecto.

Los predios postulados para los proyectos que se ejecutaron a través de las actas de servicio No 133026, 133017 y 133015, correspondientes a las instituciones educativas la Merced, sede principal del municipio del Agrado, Luis Carlos Trujillo Polanco, sede San Rafael del municipio de la Plata y Cosanza, sede Principal del municipio de Timaná, reconocieron y pagaron a los contratistas de obra y de interventoría, la suma de \$46.081.096, por los servicios ejecutados, que no cumplieron la finalidad de la contratación, así:

Cuadro No. 107
Relación de valores reconocidos

Institucion Educativa	Valor reconocido a Contratista de Obra	Valor reconocido a Contratista de Interventoria
I.E. La Merced, sede principal del municipio del Agrado	\$15.629.735	\$2.344.461
I.E. Luis Carlos Trujillo Polanco, sede San Rafael del municipio de la Plata	\$15.948.930	\$2.392.031.
la I.E. Cosanza, sede principal, municipio de Timana	\$ 8.492.121	\$1.273.818
	\$40.070.786	\$6.010.310
Total	\$46.081.096.	

Fuente: FFIE

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

El acta de Servicios de obra No. 133026, fue suscrita el 3 de mayo de 2016, por \$1.452.319.566, con el Consorcio Infraestructura Educativa 2016 para la realización de los diseños, estudios técnicos y obra y el acta de servicios de interventoría No.133026, el 2 de mayo de 2016, con el Consorcio Interventor educativo 2016, siendo el inicio de la fase 1, el 6 de mayo de 2016, suspendiendo los términos en dos oportunidades y prorrogando en una, debido a que desde el 12 de julio de 2016, la comunidad educativa y sus directivas manifestaron unificar las tres sedes e ingresar al programa de colegios 10, lo que ocasionó que el 24 de octubre de 2016 se levantara acta de terminación del acta de servicios, por cuanto la entidad territorial certificada (Gobernación del Huila) decidió, mediante comunicado 2016EE9295 de fecha 24 de octubre de 2016, retirar del alcance del convenio 1493 de 2015, la institución educativa La Merced, decisión que fue aprobada por el comité fiduciario del Fideicomiso en Acta 71 del 2 de noviembre de 2016, en la que se reconoce el valor de \$15.629.735, para el contratista de obra y por \$2.344.461 a favor del contratista interventor, correspondiente al 40% del valor inicialmente pactado en la fase 1.

El acta de Servicios de obra No.133017, fue suscrita el 3 de mayo de 2016 por \$1.374.267.597, con el Consorcio Infraestructura Educativa 2016 para la construcción de obra (Diseños, estudios técnicos y obra) y el acta de servicios de interventoría No. 133017, fue suscrita el 27 de abril de 2016 por \$95.843.732 con el Consorcio Interventor Educativo 2016 para la correspondiente interventoría.

Las actividades correspondientes a la fase 1 de Preconstrucción en lo que respecta a estudios de Suelos, topografía y estudios arquitectónicos se adelantaron en un 35% conforme con el avance y balance del proyecto, descrito por la interventoría en el oficio D-CIE-2016-376-2016 del 27 de octubre de 2016, dado que el 13 de julio de 2016, día que se realiza la socialización del proyecto, surgen los inconvenientes para la implantación del proyecto, en razón a que ese mismo día fue construida una placa deportiva en material nueva y construida sobre el área dispuesta inicialmente para construir e implantar el alcance del proyecto, lo cual se convirtió en el principal motivo para la no viabilidad del mismo, y de otra parte, porque no se cumplían con los aislamientos requeridos dentro del Plan vial general del municipio, como lo expreso la oficina de Planeación de la Plata Huila, lo que ocasiono que el 24 de octubre de 2016 se levantara acta de terminación del acta de servicios, de acuerdo con la decisión tomada por el Comité Fiduciario según consta en el acta No. 71 del 2 de noviembre de 2016, quien dio por terminadas anticipadamente las actas de Servicio de obra e interventoría y acordó que el ente territorial Certificado ETC en este caso el Departamento del Huila, debía reconocer con recursos del ETC el valor final de las actas de servicio a los contratistas, por valor total de \$18.338.906, de los cuales se reconoció al Consorcio Infraestructura Educativa 2016 por el Acta de Servicios de obra No. 133017 OBRA \$15.948.930 y al Consorcio Interventor

Educativo 2016, por el Acta de Servicios de Interventoría No.133017 INT la suma de \$2.392.031.

El Acta de servicios de obra Nro. 133015, fue suscrita el 25 de abril de 2016 con el Consorcio Infraestructura Educativa 2016 por \$38.600.510, para la elaboración de estudios y diseños, construcción y preconstrucción, ampliación y mejoramiento de la I.E. Cosanza en el municipio de Timaná.

El Acta de Servicio Nro. 133015-Obra, se terminó anticipadamente dado que una vez realizado varios ejercicios de implantación dentro del predio postulado por el municipio teniendo en cuenta su normatividad, el contratista de obra y de interventoría conceptúan que el área del predio no es la suficiente para adelantar las obras de infraestructura educativa, así las cosas, la interventoría mediante comunicado D-CIE-2016-500-2016, informa que esta intervención no es viable técnicamente, adicionalmente el departamento autoriza retirar el proyecto del convenio 1493 de 2015, mediante comunicado No. 2016EE9295 del 24 de octubre de 2016, por tal razón se procedió a la terminación anticipada del acta de servicio, con un avance de la fase 1 del 22%, decisión que fue aprobada por el comité fiduciario del Fideicomiso en Acta No. 73 del 28 de noviembre de 2016, reconociendo pagos por obra e interventoría de \$9.765.939 los cuales fueron asumidos por el Departamento del Huila.

Lo anterior, debido a la deficiencia en la coordinación, comunicación y garantía por parte de la entidad territorial certificada (Departamento del Huila), que no permitieron advertir oportunamente las limitaciones que dificultaran el desarrollo de los proyectos.

Respuesta del Auditado

La entidad en su respuesta manifestó que la apreciación relacionada con las obligaciones a cargo del departamento, no estaban sometidos a gravamen alguno o limitación relacionada con el derecho de dominio que dificultara el desarrollo del proyecto, señalando que las situaciones acaecidas en las instituciones educativas no son imputables al departamento del Huila y escapan al dominio en su actuar.

Respecto a cada uno de los proyectos y el correspondiente soporte, agrega en cuanto a la Institución Educativa COSANZA – TIMANA, que el consorcio INTERVENTOR EDUCATIVO 2016 mediante comunicación del 11 de noviembre de 2016 manifiesto al FFIE que “*la no viabilidad de la institución educativa Cosanza, ¿se da a partir del área dispuesta inicialmente para construir e implantar el alcance del proyecto?. 1. Se dio un plazo de 15 días para que la alcaldía municipal consiguiera un lote para desarrollar el proyecto, sin embargo, cumplido el plazo el municipio no pudo adquirir un nuevo predio razón por la cual esta es la primera causa de la no viabilidad del proyecto. La alternativa 2. Era construir en otro predio donde*

funciona parte de la institución, pero esta alternativa no fue aprobada puesto que el predio donde proponían construir la sedes no era el postulado en el proyecto”.

Que coherente con ello mediante oficio del 16 de noviembre del 2016, el FFIE le comunica a la Secretaria de Educación acerca de la no continuidad del proyecto. Concluye que no resulta ser imputable a esta entidad territorial de ninguna manera el que el predio definido no cumpliera con las condiciones para la construcción por lo cual respetuosamente se apartan del concepto emitido por el órgano de control.

Respecto a la Institución Educativa LA MERCED – AGRADO, señalan que la exclusión de las obras se hizo por solicitud expresa de la Señora Alcaldesa Municipal, en razón a ello, mediante oficio del 01 de junio de 2016 se solicitó al Fondo Financiero de Infraestructura educativa la exclusión de obras en dicho municipio pues sería beneficiario de otra obra. Situación no imputable a la Gobernación del Huila.

Respecto a la institución educativa de LA PLATA, manifiesta que, de acuerdo con el acta de terminación de servicios del 2 de noviembre de 2016, se señala en el numeral 2 *“que el 26 de julio de 2016 se suspendió el acta de servicios 133017-OBR dado que estaba a la espera de la respuesta de la oficina de Planeación Municipal, sobre si la implantación del proyecto cumplía con las normas de aislamiento local.”* Es decir, a causa de la reciente construcción de una placa deportiva que dio lugar a la modificación de la implantación inicial del proyecto (que hipotéticamente cumplía las normas locales) por una donde se construiría la IE respetando la placa deportiva. Así las cosas, se adelantó la suspensión hasta el 27 de agosto de 2016. Hasta obtener respuesta de la Oficina de Planeación Municipal de la Plata; que el 5 de agosto de 2016, la Oficina de Planeación Municipal de la Plata informo al momento de la radicación preliminar de la implantación del proyecto por parte del Consorcio Infraestructura Educativa 2016, que no existía el área suficiente para llevar a cabo la construcción de la infraestructura que permitiera la implementación de Jornada Única escolar en el predio postulado por la Gobernación.

Concluye que el proyecto inicialmente cumplía con los requisitos y fue solo después del inicio de la orden de servicios que se advirtió que no se cumplían con las dimensiones necesarias del predio, lo cual era ajeno al dominio y voluntad por parte de la Gobernación del Huila. Por ello, con respeto manifiestan desacuerdo con el ente de control cuando permite inferir que existe responsabilidad por parte de la entidad territorial.

Comentario de la CGR

Analizada la respuesta de la entidad, el equipo auditor considera que la observación se mantiene, como quiera que el departamento del Huila tenía la obligación de

garantizar cualquier limitación que afectaran el desarrollo de los proyectos, no limitada únicamente a las relación con el derecho al dominio, sin embargo, analizado los motivos por los cuales se presentaron las circunstancias que terminaron en el retiro de los proyectos, se considera que desvirtúa la connotación fiscal y la disciplinaria, por no existir nexo de causalidad.

Departamento de Tolima

Hallazgo N° 67 Obras complementarias Acuerdo de Obra 407006 IE Alberto Santofimio Caicedo - Sede principal (IP)

La Constitución Política de Colombia indica en el Artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

El Código Civil Colombiano, Ley 57 de 1873, señala en el Artículo 1602. *“Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

La Ley 610 de 2000, Art. 3° establece: *“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.”*

Ley 610 de 2000, modificada por el Decreto 403 de 2020 artículo 126 que indica artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: *“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”*

Ley 610 de 2000, Artículo 39. Indagación preliminar. Modificado y adicionado por el artículo 135 del Decreto 403 de 2020. *Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal.*

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, literal b) Análisis del Lugar, establece, entre otros:

El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente:

Aspectos Físicos

Morfología: Analiza el lugar con respecto a su geomorfología, topografía, orientación, área disponible para la implantación del Proyecto, vegetación, clima, asolación, vientos, vías, servicios públicos.

Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.

*“El numeral 4. **ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO**, literal b) Fase 2 y 3, en concordancia con el establece: (...) **El valor total del Acuerdo de Obras incluye todos los gastos, costos directos e indirectos (Administración, Imprevistos y Utilidades), derivados de la celebración, ejecución y liquidación de la misma y del Contrato Marco. El PA FFIE no reconocerá, por consiguiente, ningún reajuste realizado por el Contratista en relación con los costos, gastos o actividades adicionales que aquel requería para la ejecución del contrato y que fueron previsibles al momento de la suscripción del Acuerdo de Obras por Proyecto. (...) Nota: El Contratista deberá ejecutar y entregar al FFIE el Proyecto debidamente terminado y en funcionamiento por el valor a precio global fijo pactado en el Acuerdo de Obras que se suscribe por cada Proyecto que se le asigne. En ningún caso podrá solicitar al FFIE mayores valores por actividades que***

eran necesarias e indispensables para el funcionamiento del Proyecto y menos podrá solicitar reconocimientos por actividades adicionales o imprevistas. (Negrilla y subraya pertenecen al texto original)

El numeral 6.6 Valor Fase 2 Construcción, establece: “Para el cálculo de los valores de la fase 2 (construcción) a realizar, el PA FFIE ha determinado un precio unitario por M2 construido por ETC de acuerdo con los precios históricos que el MEN ha ejecutado en diversos y diferentes Proyectos de infraestructuras educativas en el territorio nacional, Tales como: Megacolegios, Proyectos de Ley 21, Atención infraestructuras afectadas por Ola invernal, Fondo de adaptación, Etc.

*A continuación, se presentan los valores por M2 rural y urbano por región para aula y para espacios complementarios, y por ETC que componen dichos Grupos. Los cuales incluyen todos los Costos Directos (CD), gastos, y Costos Indirectos (Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y **actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como:** tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, **muros de contención que hagan parte del área construida**, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse **las explicaciones y limpieza de las áreas a intervenir.**” (Negrilla fuera de texto)*

Lineamientos y recomendaciones para el diseño Arquitectónico del Colegio de Jornada Única – Colegio 10. Anexos Técnicos - Documento Estructural – Recomendaciones para el Diseño de las Estructuras, en su Numeral 13. CIMENTACIONES, TERRENOS INCLINADOS Y MUROS DE CONTENCIÓN, contempla, entre otros: “**TERRENOS INCLINADOS Y MUROS DE CONTENCIÓN** Los proyectos se deben desarrollar en lotes relativamente planos o con pendientes menores. Se deben evitar terrenos inclinados con pendientes promedio superiores al 15 % porque presentan los siguientes inconvenientes que redundan en costos importantes para el proyecto: -Movimientos de tierra importantes -Proyecto de muros de contención -Desarrollo de rampas y escaleras para salvar los cambios de nivel que se puedan presentar entre terrazas del proyecto.

En caso de que sea inevitable la construcción de proyectos en predios inclinados, se debe procurar lo siguiente: Desarrollar taludes a cambio de estructuras de contención en la medida de lo posible. De ser necesario, proyectar estructuras de contención de alturas de relleno no mayores a 1.50 m. Alturas mayores conducen a estructuras de contención costosas. El estudio de suelos debe incorporar análisis de estabilidad de ladera en condiciones con sismo y sin sismo.”

Este mismo Anexo Técnico, numeral 3.2.1. Actividades preliminares de obra, literal f) Acometida provisionales, entre otras actividades a ejecutar por parte del contratista de obra, establece: “Realizar un cerramiento provisional de obra y/o de las áreas a intervenir, que proteja los sitios de construcción de la obra del acceso de personas ajenas a la obra, evite perturbaciones en el tránsito e incomodidades a los vecinos y terceros y que aisle y proporcione las condiciones de seguridad y protección a la comunidad educativa...”.

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-38-2016, el 12/01/2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 407006, con el objeto de realizar labores de i)

preconstrucción, ii) Construcción y iii) Post construcción para la ampliación y mejoramiento de la Institución Educativa – IE Alberto Santofimio Caicedo Sede principal de la ciudad de Ibagué, por valor inicial de \$5.756.420.484. Acuerdo suscrito inicialmente entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante y la Unión Temporal MEN 2016 como Contratista quien, mediante contrato de cesión parcial del 10 de diciembre de 2018, cedió el Acuerdo de Obra a G.M.P Ingenieros S.A.S.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Obra No. 407006 está a cargo del Consorcio Aulas 2016, de conformidad con las obligaciones establecidas en el Acta de Servicio No. 407006 suscrita el 12/01/2017 por el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante, con el Consorcio Aulas 2016, como Contratista Interventor, en desarrollo del Contrato Marco de Interventoría N° 1380-54-2016.

Contratos en los que se determinó un presunto daño fiscal por \$429.889.553, como se detalla a continuación:

Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra. \$406.013.958. Porque, el 08/10/2019, mediante otrosí número 6 al Acuerdo de Obra 407006, se adicionó el valor de la Fase 2 en \$570.999.473 para la ejecución de obras complementarias que incluyen actividades que están consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, a saber:

Cuadro No. 108
Valor obras complementarias
Cifras en pesos

Ítem	Descripción	Costo Total (Incluye AIU)
1	Muro de contención	312.428.078
2	Cerramiento Provisional	8.410.457
5	Movimiento de Tierras	130.288.085
7	Total Costos Obras Complementarias	451.126.620
Descuento Retención Garantía (10%)		45.112.662
Neto Pagado		406.013.958

Fuente: Otrosí N°6 y Actas de Recibo Parcial 05 y 07 del Acuerdo de Obra N°407006
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Interventoría a Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra. \$20.300.697. Porque mediante Otrosí número 7 del 08/10/2019 se adicionó el Acta de Servicio 407006 en \$25.694.976, de los cuales \$20.300.697 corresponden a labores de interventoría por obras que están consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, a saber:

Cuadro No. 109
Interventoría obras complementarias
Cifras en pesos

Ítem	Descripción	Interventoría
1	Muro de contención	14.059.262
	Cerramiento Provisional	378.471
5	Movimiento de Tierras	5.862.964
7	Total Interventoría Costo Obras Complementarias	20.300.697

Fuente: Orosí N°7 y Actas de Recibo Parcial 07 y 09 del Acta de Servicio N°407006
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Supervisión Técnica Independiente. \$3.574.898. Porque mediante Orosí número 9 del 27/12/2019, se adicionó el Acta de Servicio 407006 en \$4.918.631 por concepto de Supervisión Técnica Independiente, de los cuales \$3.574.898 corresponden a obras que están consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, según se detalla a continuación:

Cuadro No. 110
Supervisión Técnica Independiente
Cifras en pesos

Descripción	Costo Directo Obra	Supervisión Técnica Independiente		
		1,25 % Costo Directo Obra	IVA	Total
	a	$b = 0,0125 * a$	$c = 0,19 * b$	$d = b + c$
Muro de contención	240.329.291	3.004.116	570.782	3.574.898
Total, Costo Supervisión Técnica Independiente				3.574.898

Fuente: Orosí N°9 al Acta de Servicio N°407006. Oficio 2019-GMP-FFIE-TOL-EV-EX -CO-376. Cálculos y operaciones del Equipo Auditor.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior, por deficiencias de evaluación, control y seguimiento del Acuerdo de Obra por parte de la Interventoría, de la Supervisión técnica, de la Coordinación Regional, del Comité Técnico, y del Comité Fiduciario del PA-FFIE quien aprobó dichas modificaciones y de la Entidad Territorial – ETC.

Lo que genera un presunto daño al patrimonio público en cuantía inicial de \$429.889.553, y vulneración de la normatividad contractual pactada. **Con fundamento en este hallazgo se solicitará Indagación Preliminar.**

Respuesta del Auditado

Indican que dentro del alcance señalado para el estudio geotécnico en el Anexo Técnico a los TCC de la Invitación Abierta 004 de 201, no está contemplado lo correspondiente a obras complementarias entendidas como aquellas obras necesarias para el cumplimiento del objeto contractual y que no pueden estar incluidas en el alcance inicial por cuanto su especificidad solo se determina en

ejecución de los estudios de Fase 1. De no implementar las medidas complementarias de contención y estabilización del terreno, la estructura se “vería expuesta a riesgos propios de la inestabilidad del mismo, así como la remoción en masa al realizar las excavaciones”: Justifican los movimientos de tierra en la limitante de pendientes del 15 % en lotes para adelantar edificaciones destinadas a instalaciones escolares según la Norma Técnica NTC 4595 y para garantizar la viabilidad del proyecto.

La construcción del muro de contención generó la necesidad de tomar medidas de protección para peatones para lo cual hubo que construir un cerramiento provisional con especificaciones distintas del cerramiento incluido en el hito de preliminares.

Comentario de la CGR

La decisión inicial de que el muro de contención hacía parte del área construida, el plano estructural en el cual aparece el muro de contención proyectado en un comienzo de manera coincidente con la estructura de la edificación, los planos arquitectónicos en los que se da un manejo a la pendiente del predio, que no supera el 7%, con terrazas y rampas peatonales; así como como la existencia de la licencia de construcción con anterioridad a la inclusión de las modificaciones que incluyen los movimientos de tierra para nivelación del lote, construcción del muro de contención y el correspondiente cerramiento provisional evidencian que no existió justificación para la construcción del muro de contención sobre la línea de paramento, desligado de la estructura y por fuera del Área Construida como lo proyectó la Union Temporal MEN 2016.

Hallazgo N° 68 Modelo de inversión, contratación y ejecución de proyectos de IE (D)

El Conpes 3831 del 3 de junio de 2015 “DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA JORNADA ÚNICA ESCOLAR” establece: “El período de ejecución de la política objeto de este documento culminará en el 2030, año en el que se estima que se habrán construido las 51.134 aulas necesarias para implementar la jornada única en el 100% del territorio nacional. **Sin embargo, la meta del PNIE a 2018, a la cual se le apunta en este documento, es alcanzar por lo menos el 60% de su objetivo final, lo que se traduce en la construcción, ampliación o mejoramiento de 30.680 aulas.** Estas obras se realizarán bajo estándares de construcción y arquitectónicos actualizados, y siguiendo las características que, definidas para los colegios de jornada única, “Colegio 10”. La estandarización es de vital importancia para el desarrollo del PNIE, dado que (i) garantizará que todas las aulas construidas o modificadas cumplan con los criterios de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional para la correcta implementación de la jornada única; y (ii) mantendrá los proyectos dentro de los costos estimados.

Además de la reducción en el déficit de aulas, el PNIE le apunta a que la inversión en infraestructura educativa tenga el mayor impacto, sea pertinente y eficiente. Para el efecto, la administración del PNIE se realizará a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FIE), el cual busca: (i) consolidar y orientar los recursos de distintas fuentes destinados a la

infraestructura educativa; (ii) administrar los dineros de forma eficiente y (iii) priorizar y seleccionar los proyectos ubicados en las zonas de mayor impacto.

4.1. *Objetivo general Construir, ampliar, mejorar y asegurar la dotación de aulas escolares en zonas urbanas y rurales, necesarias para la implementación de la jornada única, de modo que en la vigencia del PND 2014 - 2018 Todos por un nuevo país, se cubra el 60% del déficit de aulas actualmente existente.*

4.3.2. *Arreglo institucional Para la implementación de la jornada única, el PNIE estará sujeto al arreglo institucional establecido en el presente documento, el cual comprende los procesos de planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación del mismo. Este arreglo es un esquema de articulación para: i) la administración de recursos de diversas fuentes; y ii) la implementación de un nuevo esquema de contratación y ejecución de proyectos. Este arreglo responde los objetivos de contar con un nuevo modelo de coordinación y gestión para la contratación, desarrollo, seguimiento y control de proyectos de infraestructura educativa, y de gestionar y optimizar los recursos financieros de diversas fuentes...* (Negrillas fuera del texto).

El Manual operativo del FFIE señala: 3.2. Comité Técnico: Órgano que ejerce asesoría y asistencia técnica, jurídica y financiera, con el propósito particular de presentar las recomendaciones al Comité Fiduciario en los asuntos de su competencia... **3.2.1. Funciones** “h) Recomendar al Comité Fiduciario las modificaciones que deban surtirse a los contratos celebrados por parte del PA FFIE de acuerdo a las convocatorias surtidas.” “i) Realizar el seguimiento periódico a la ejecución de las Obras, identificando los aspectos que generen dificultades, así como estableciendo las recomendaciones y advertencias que sobre el particular emitan los correspondientes interventores. Lo anterior, a efectos que se puedan plantear con la inmediatez debida las sugerencias del caso al Comité Fiduciario.”

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.

El Convenio Interadministrativo número 1291 del 03 de octubre de 2016, suscrito entre el MEN y el Municipio de Ibagué para el desarrollo de los proyectos de Infraestructura Educativa para el Municipio de Ibagué, en la Cláusula Segunda “OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL- **Compromisos específicos**”, establece, entre otros: “6) Poner a disposición del FFIE, PATRIMONIO AUTONOMO, contratista de obra y al interventor que resurten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No.1 “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO”. “9) Suministrar la normativa urbana referente a demarcación o uso del suelo según aplique (índice de construcción, Índice de ocupación, asilamientos mínimos, alturas permitidas), expedido por la autoridad competente. (Numerales 6 y 9 de la cláusula segunda del Convenio Interadministrativo 001291 del 03 de octubre de 2016).” “10) Garantizar la conexión de servicios públicos, obras de urbanismo, acometidas, redes públicas, accesos, pozos, canales, la

operación, mantenimiento y las que se requieran afines para el logro del objeto del presente convenio.” “15) Asumir y garantizar la ejecución de las demoliciones (superficiales y subterráneas) que sean necesarias, de edificaciones que se encuentren en el área de implantación de los nuevos proyectos, con el fin de posibilitar la ejecución de las obras; así mismo, la tala de árboles, traslado de los mismos y retiro de escombros necesarios.”

El Decreto Presidencial número 1469 del 30 de abril de 2010, “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones”, en su artículo 34, “Término para resolver las solicitudes de licencias, sus modificaciones y revalidación de licencias” dispone: “Los curadores urbanos y la entidad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias, según el caso, tendrán un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para resolver las solicitudes de licencias y de modificación de licencia vigente pronunciándose sobre su viabilidad, negación o desistimiento contados desde la fecha en que la solicitud haya sido radicada en legal y debida forma... Cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten, el plazo para resolver la solicitud de licencia de que trata este artículo podrá prorrogarse por una sola vez hasta por la mitad del término establecido... Parágrafo 1°. Cuando se encuentre viable la expedición de la licencia, se proferirá un acto de trámite que se comunicará al interesado por escrito, y en el que además se le requerirá para que aporte los documentos señalados en el artículo 117 del presente decreto, los cuales deberán ser presentados en un término máximo de treinta (30) días contados a partir del recibo de la comunicación. Durante este término se entenderá suspendido el trámite para la expedición de la licencia... El curador urbano o la autoridad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias, estará obligado a expedir el acto administrativo que conceda la licencia en un término no superior a cinco (5) días contados a partir de la entrega de los citados documentos... Si el interesado no aporta los documentos en el término previsto en este parágrafo, la solicitud se entenderá desistida y en consecuencia se procederá a archivar el expediente...”

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 2 “ALCANCE GENERAL”, literal c) “Contenido y condiciones del Acuerdo de Obras”, define: “El Cronograma aprobado por la Interventoría para la Fase 1 deberá ser presentado al PA FFIE dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de suscripción del Acuerdo de Obras de acuerdo con lo establecido en el formato señalado en el Anexo No.1 del Acuerdo. Las actividades que se listan en el formato son las mínimas requeridas por el PA FFIE para realizar el seguimiento, sin embargo, el Contratista y el Interventor podrán incluir actividades intermedias que consideren necesarias, sin que las mismas afecten el costo y plazo pactado en los TCC, el Contrato Marco con sus anexos técnicos y lo establecido en el Acuerdo de Obras.” “El Cronograma aprobado para la Interventoría para la Fase 2 deberá ser presentado al PA FFIE dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de recepción de las Licencias y Permisos para inicio de las obras de acuerdo con lo establecido en el formato señalado en del Anexo No.2 del Acuerdo de Obra. Las actividades que se listan en el formato son las mínimas requeridas por el PA FFIE para realizar el seguimiento, sin embargo, el Contratista (sic) e Interventor podrán incluir actividades intermedias que consideren necesarias, sin que las mismas afecten el costo y plazo pactado en los TCC, el Contrato Marco con sus anexos técnicos y lo establecido en el Acuerdo de Obra.”

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, dentro de la Fase 1 correspondiente a Preconstrucción, Estudios Técnicos y Diseños, literal k) Licencias y permisos

aplicables, establece, entre otros: *“Licencia de construcción: Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto. Dentro del proceso de expedición de las licencias y permisos respectivos, el Contratista tendrá la obligación de sacar las copias adicionales que se requieran del Proyecto y deberá atender y solucionar la totalidad de las observaciones que presente cada curaduría u oficina de planeación, según sea el caso, dentro de los plazos establecidos para tal fin por la normatividad vigente, así mismo como las observaciones de otras Entidades (Corporaciones Ambientales, Empresas de Servicios Públicos, etc..). Si estas observaciones implican ajustes, el Contratista tiene la obligación de realizar las actualizaciones correspondientes a la curaduría u oficina de planeación o a las Entidades correspondientes... El Contratista deberá entregar a la Interventoría y al PA FFIE copia de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, antes del inicio de estas. **Nota:** En caso de que el trámite de las licencias se prolongue más allá del plazo previsto por la ley para ello por causas no imputables al Contratista el Ente Territorial ET o la Entidad Territorial Certificada ETC de acuerdo con el convenio suscrito, asumirá el trámite ante la entidad competente.”*

Aprobación de Estudios Técnicos “El Consultor deberá tramitar la aprobación de los Proyectos técnicos Instalaciones de gas, Hidrosanitarias y Eléctricas ante las empresas prestadoras del servicio, y entregar a la Interventoría y al PA FFIE copia de los mismos. El Contratista antes del inicio de la Fase 2 deberá tramitar y obtener ante las autoridades correspondientes todos los permisos adicionales a las aprobaciones de estudios y diseños tales como: Licencias de explotación de las fuentes de materiales, cruce de vías, ingreso de personal, excavaciones o retiro de capa vegetal, demoliciones en caso de que aplique, intervenciones de espacio público, tala de especies vegetales etc.”

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente Hallazgo:

El nuevo modelo de inversión, contratación y ejecución de proyectos de Instituciones Educativas – IE - adoptado por el Gobierno Nacional en el PNIE cuya administración se realiza a través del FFIE, que pretendía la implementación de la jornada única escolar en todo el país no ha respondido como solución que se esperaba toda vez que se evidencian grandes inconsistencias en el proceso de planeación, ejecución, seguimiento y control del mismo, presentando en el municipio de Ibagué las siguientes situaciones:

El modelo comprometía recursos de distintas fuentes (Ley 21, rendimientos financieros, SGP, regalías, entre otros) como aporte de parte de la Entidad Territorial y del Ministerio de Educación Nacional - MEN; en el Municipio de Ibagué los recursos con destino al FFIE, si bien fueron depositados oportunamente, se adquirieron con producto de créditos bancarios que implicaban altos costos financieros, con pago de intereses a 31 de diciembre de 2019 por \$11.288.415.130, como se evidencia a continuación:

Cuadro No. 111
Origen de recursos de inversión de la ET y su estado
Cifras en pesos

AÑO DESEMBOLSO	MONTO CREDITO	PLAZO OTORGADO	No. CREDITO	INICIO	FINAL	TASA DE INTERES PACTADA	SALDO 31 DIC 2019
DESEMBOLSO 2016	26.921.508.944	10 AÑOS	725066010341651	25/11/2016	25/11/2026	DTF + 1.8	23.868.320.319
	5.000.000.000	5 AÑOS	725066010342641	12/07/2016	12/07/2021	DTF + 1.8	2.000.000.000
DESEMBOLSO 2017	11.253.222.389	10 AÑOS	725066010359028	27/06/2017	27/06/2027	DTF + 1.8	10.548.895.989
	21.825.258.667	10 AÑOS	725066010360876	6/07/2017	6/07/2027	DTF + 1.8	21.143.229.021
TOTAL	65.000.000.000						57.249.445.329

AÑO DESEMBOLSO	MONTO CREDITO	PLAZO OTORGADO	No. CREDITO	INTERESES 2016	INTERESES 2017	INTERESES 2018	INTERESES 2019
DESEMBOLSO 2016	26.921.508.944	10 AÑOS	725066010341651	0	2.136.128.092	1.759.388.497	1.579.845.429
	5.000.000.000	5 AÑOS	725066010342641	0	368.394.788	238.060.570	161.688.678
DESEMBOLSO 2017	11.253.222.389	10 AÑOS	725066010359028	0	412.477.633	727.119.975	682.626.550
	21.825.258.667	10 AÑOS	725066010360876	0	407.490.330	1.464.246.731	1.350.946.857
TOTAL	65.000.000.000			0	3.324.491.843	4.188.815.773	3.775.107.514

Fuente: Tesorería Municipal de Ibagué

Los 20 proyectos objeto de inversión que se pretendían adelantar en el término de tres años (a la firma del convenio 1291 del 3 de octubre de 2016), habiendo transcurrido más de ocho (8) meses adicionales, no se han terminado, y además de los costos financieros que demandan los créditos solicitados por la ET, se suman los relacionados con la contraprestación a pagar a la Fiducia Mercantil por el manejo de los recursos, los aumentos durante cada vigencia de los valores pactados como precio global de los acuerdos de obra a favor del contratista y los costos administrativos y de funcionamiento del FFIE.

Ausencia de planeación, toda vez que se priorizaron los 20 proyectos para IE, objeto de auditoría, sin la existencia de Estudios Previos y Diseños que aseguraran, por lo menos, la viabilidad de los mismos. Si bien, la elaboración de los diseños hacía parte de la contratación, se presentaron reiterados cambios, en algunos casos de manera injustificada por demoras en el suministro de información, por ausencia de estudios especializados, situación que generó ajustes permanentes en los cronogramas de trabajo; las visitas a las obras no arrojaron los resultados pretendidos, de tal forma que de manera sucesiva se realizaban ajustes a lo programado, gran cantidad de obras complementarias a costos elevados, entre otros.

El proceso de selección de contratistas resultó en un alto porcentaje ineficaz toda vez que de los 20 proyectos evaluados para la ciudad de Ibagué, ocho (8) fueron terminados de manera anticipada por incumplimientos del contratista y no presentan ningún avance de obra (IE San José, Antonio Ricaurte, Normal Superior, José Joaquín Flórez, Santa Teresa de Jesús, San Simón, Sagrada familia, Darío Echandía); cinco (5) fueron cedidos por el Contratista (Niño Jesús de Praga, Alberto

Santofimio Caicedo, Alfonso Palacios Rudas, Antonio Reyes Umaña, Diego Fallón, de los cuales uno no ha iniciado obra y los otros cuatro (4) a pesar de iniciar la ejecución de la Fase 2 presentan retrasos), cuatro (4) continúan con el contratista asignado pero presentan inconsistencias detectadas y el inicio de la Fase 2, ejecución de obras se dio solo hasta los meses de octubre y noviembre de 2019 (IE Celmira Huertas, Francisco de Paula Santander, German Pardo García y Ciudad Luz), y de las tres (3) restantes dos se encuentran en proceso de Terminación por imposibilidad de ejecución (INEM Manuel Murillo Toro y Mariano Melendro, sin ejecución de obra alguna) y uno sin haber iniciado obra, con expedición de licencia (Carlos Lleras Restrepo); situaciones que interrumpieron la dinámica de la ejecución de los proyectos, por lo que se impusieron de manera reiterada multas por incumplimiento (ANS) y cobro de cláusula penal.

Demoras en la Ejecución de los Acuerdos de Obra, así:

Acuerdo de Obra No. 404014. Institución Educativa Celmira Huertas - sede principal.

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-34-2016, el 28/09/2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 404014, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del PA FFIE, como Contratante y Constructora Colpatria S.A., como contratista, para la IE Celmira Huertas sede principal, por valor inicial de \$3.693.558.895, con el Consorcio AGG, como Interventor, se presentaron las siguientes situaciones:

La ejecución de la Fase 1 del Acuerdo de Obra 404014 se suspende durante 37 días desde el 17/01/2018 hasta el 24/02/2018, debido a falta de normas urbanísticas aplicables al predio y disponibilidad técnica de los servicios públicos y puntos de conexión de la red de gas y eléctricos e hidrosanitarios; el trámite de la licencia de construcción tardó 205 días calendario entre la fecha de radicación de la solicitud el 15/02/2019 y el 9/09/2019 fecha de expedición, incluida una prórroga otorgada por el Curador Urbano para presentar correcciones. La orden de inicio de la Fase 2 del Acuerdo de Obra 404014 se suscribió el 13/11/2019; se encuentra suspendida por afectaciones en el predio debidas a la existencia de una línea de alcantarillado y otra eléctrica.

Acuerdo de Obra No. 404019. Institución Educativa Francisco de Paula Santander - sede principal.

En desarrollo del Contrato Marco de Obra No. 1380-34-2016 del 28/06/2016, se suscribió el Acuerdo de Obra No. 404019 del 10/10/2017 entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del PA FFIE como contratante y la Constructora Colpatria como contratista, para la IE Francisco de Paula Santander sede principal, por valor

inicial de \$9.112.577.256, con el Consorcio Aulas 2016, como Interventor, se presentaron las siguientes situaciones:

Desde el 22/01/2018 hasta el 21/02/2018 se suspendió la ejecución de la Fase 1, debido, entre otras causas, a que la ETC no suministró a tiempo información relacionada con disponibilidades de servicios públicos domiciliarios y licencia de construcción de las edificaciones existentes; entre el 15/01/2019 y el 21/10/2019 se realizó una segunda suspensión de la Fase 1, motivada en la carencia de permiso de aprovechamiento forestal de árboles que interfieren en la ejecución del proyecto y demora en la autorización del presupuesto para la ejecución de obras complementarias por parte de la ETC. Sumando un total de 307 días de retraso en la ejecución el proyecto atribuibles a la ETC. Obligaciones consignadas en la Cláusula Segunda "OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL" del Convenio Interadministrativo número 1291 del 03 de octubre de 2016 suscrito entre el MEN y el Municipio de Ibagué. El trámite de la licencia de construcción tardó 213 días calendario entre la fecha de radicación de la solicitud el 10/05/2018 y el 10/12/2018 fecha de expedición, incluida una prórroga otorgada por el Curador Urbano para presentar correcciones.

Acuerdo de Obra No. 404025. Institución Educativa Germán Pardo García - sede Jorge Quevedo Velázquez

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-34-2016, el 26/01/2018 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 404025, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del PA FFIE, como Contratante y Constructora Colpatria S.A., como contratista, para IE Germán Pardo García sede Jorge Quevedo Velázquez por valor inicial de \$4.334.182.327; con el Consorcio Aulas 2016, como Interventor, se presentaron las siguientes situaciones:

Desde el 02/04/2018 hasta el 25/04/2018 se suspendió la ejecución de la Fase 1, debido, a que "...se realizó la presocialización del esquema básico, en el cual se le informó al Municipio de Ibagué, que este no cabe en el predio postulado propuesta..."; entre el 25/04/2018 y el 04/07/2018, se realizó una segunda suspensión a la ejecución de la Fase 1 por "Que a la fecha, pese a la reiteradas solicitudes, la ETC aun no remite certificado de áreas de paramento del predio de la Institución Educativa...", con un total de 91 días de suspensión. El trámite de la licencia de construcción tardó 123 días calendario entre la fecha de radicación de la solicitud el 12/12/2018 y el 15/04/2019 fecha de expedición.

Acuerdo de Obra No. 407001. Institución Educativa Alfonso Palacio Rudas - sede principal.

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-38-2016, el 12/01/2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 407001, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del

patrimonio autónomo FFIE, como Contratante y la Unión Temporal MEN 2016 como Contratista quien, mediante contrato de cesión parcial del 10 de diciembre de 2018, cedió el Acuerdo de Obra a G.M.P Ingenieros S.A.S., para la IE Alfonso Palacios Rudas; por valor inicial de \$2.186.140.360, con el Consorcio Aulas 2016, como Interventor, se presentaron las siguientes situaciones:

El 05 de mayo de 2017, se suscribe el Acta de Terminación de la Etapa 1, registrando el incumplimiento del contratista en la entrega de los diseños. Sin embargo, de acuerdo con la información consignada en distintos comités de seguimiento realizados con posterioridad a la terminación de la Fase 1 el Contratista continuó entregando diseños para revisión de interventoría hasta obtener la suscripción del Acta de Recibo a satisfacción del objeto de la fase 1 el 5 de febrero de 2019. Lo anterior, implica un retraso injustificado en la ejecución del proyecto de 641 días. Nótese que dentro de este término se adelantó el trámite de la licencia de construcción entre el 13/04/2018, fecha de radicación de la solicitud en debida forma y el 27/11/2018, fecha de expedición, con una duración de 227 días calendario, incluida una prórroga otorgada por el Curador Urbano para presentar correcciones.

Acuerdo de Obra N° 407005. Institución Educativa Antonio Reyes Umaña – sede principal

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-38-2016, el 12/01/2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 407005, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del PA FFIE, como contratante y la Unión Temporal MEN 2016 como contratista, para la IE Antonio Reyes Umaña por valor inicial de \$5.756.420.484. Acuerdo Cedido a GMP Ingenieros SAS, mediante contrato de cesión parcial del 10 de diciembre de 2018, con el Consorcio Aulas 2016, como Interventor, se presentaron las siguientes situaciones:

El 22 de mayo de 2017 se suspende la ejecución de la Fase 1 del Acuerdo de Obra, por 20 días calendario, por ... *necesidad de diseñar ciertas obras complementarias para poder proceder con la ejecución de los diseños del proyecto; motivo por el cual estas obras complementarias deben ser incorporadas al Acuerdo de Obra....* Suspensión que fue prorrogada por 15 días calendario hasta el 26/06/2017, fecha en que se reinicia la ejecución del Acuerdo de Obra entre otros, debido a que ... *una vez adelantadas las revisiones de los presupuestos y cronogramas presentados por el Contratista de Obra, el Contratista de Interventoría determinó que las Obras Complementarias no condicionan la ejecución de los productos de la Fase 1.* Esto es, no existió justificación válida para esta suspensión de 35 días. El 30 de junio de 2017, se suscribe el Acta de Terminación de la Etapa 1, registrando el incumplimiento del contratista en la entrega de los diseños. Sin embargo, de acuerdo con la información consignada en distintos comités de seguimiento realizados con posterioridad a la terminación de la Fase 1 el Contratista continuó entregando diseños para revisión de interventoría hasta obtener la

suscripción del Acta de Recibo a satisfacción del objeto de la fase 1 el 14 de febrero de 2019.

Lo anterior, implica un retraso injustificado en la ejecución del proyecto de **593 días**. Dentro de este periodo se tramitó la licencia de construcción que se radicó en debida forma el 09/11/2017 y se expidió el 22/05/2018, con una duración de 193 días calendario, incluida una prórroga otorgada por el Curador Urbano para presentar correcciones; igualmente; entre el 19/11/2018 y el 02/02/2019 se ejecutó la Fase Intermedia correspondiente a demoliciones con una duración de 74 días calendario.

Acuerdo de Obra No. 407006. Institución Educativa Alberto Santofimio Caicedo - sede principal.

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-38-2016, el 12/01/2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 407006, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del PA FFIE como contratante y la Unión Temporal MEN 2016 como contratista, quien mediante contrato de cesión parcial del 10 de diciembre de 2018 cedió el Acuerdo de Obra a GMP Ingenieros SAS, para la IE Alberto Santofimio Caicedo Sede principal de la ciudad de Ibagué, por valor inicial de \$5.756.420.484, con el Consorcio Aulas 2016 como Interventor, se presentaron las siguientes situaciones:

El 22 de mayo de 2017 se suspende la ejecución de la Fase 1 del Acuerdo de Obra, por 20 días calendario, por *...necesidad de diseñar ciertas obras complementarias para poder proceder con la ejecución de los diseños del proyecto; motivo por el cual estas obras complementarias deben ser incorporadas al Acuerdo de Obra....* Suspensión que fue prorrogada por 15 días calendario hasta el 25/06/2017. El 26 de junio de 2017, se reinicia la ejecución del Acuerdo de Obra entre otros, debido a que *...una vez adelantadas las revisiones de los presupuestos y cronogramas presentados por el Contratista de Obra, el Contratista de Interventoría determinó que las Obras Complementarias no condicionan la ejecución de los productos de la Fase 1.* Esto es, no existió justificación válida para esta suspensión de 35 días. El 30 de junio de 2017, se suscribe el Acta de Terminación de la Etapa 1, registrando el incumplimiento del contratista en la entrega de los diseños. Sin embargo, de acuerdo con la información consignada en distintos comités de seguimiento realizados con posterioridad a la terminación de la Fase 1 el Contratista continuó entregando diseños para revisión de interventoría hasta obtener la suscripción del Acta de Recibo a satisfacción de la fase 1 el 7 de febrero de 2019. Lo anterior, implica un retraso injustificado en la ejecución del proyecto de 587 días.

Entre el 27/03/2018 y el 26/04/2018, con una duración de 29 días calendario, se adelantó la ejecución de la Fase Intermedia 1 para la elaboración de los diseños de un muro de contención, compromiso que el contratista incumplió. Entre el 20/06/2018 y el 18/12/2018, se ejecutó la Fase Intermedia 2 para demoliciones, con

una duración neta de ejecución de 60 días tras una suspensión que duro 120 días calendario entre el 16/07/2018 y el 14/11/2018, motivada en que “el Municipio de Ibagué la *“ETC no ha implementado el plan de contingencia para iniciar las labores de demolición...”* Dentro de este periodo se tramitó la licencia de construcción cuya solicitud se radicó el 25/09/2017 y se expidió el 15/05/2018, con una duración de 231 días calendario.

Acuerdo de Obra No. 407007. Institución Educativa Niño Jesús de Praga - sede ITSOR

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-38-2016, el 31/01/2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 407007, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del PA FFIE, como contratante y la Unión Temporal MEN 2016 como contratista, quien mediante contrato de cesión parcial del 10 de diciembre de 2018, cedió el Acuerdo de Obra a G.M.P Ingenieros S.A.S., para la Institución Educativa Niño Jesús de Praga Sede ITSOR por valor inicial de \$1.376.946.908, con el Consorcio Aulas 2016, como Interventor, se presentaron las siguientes situaciones:

El 26 de mayo de 2017 se suspende por segunda ocasión la Fase 1 del Acuerdo de Obra, por 20 días siendo prorrogada por 10 días más, por *“...Necesidad de diseñar ciertas obras de contención, consideradas como obras complementarias...”*. El 26 de junio de 2017, se reinicia la ejecución del Acuerdo de Obra entre otros, debido a que *“...las Obras complementarias no condicionan la ejecución de los productos de la Fase 1.”* Esto es, no existió razón para esta suspensión de 30 días. El 22 de septiembre de 2017, se suscribe el Acta de Terminación de la Etapa 1, registrando el incumplimiento del contratista. Sin embargo, de acuerdo con la información consignada en distintos comités de seguimiento realizados con posterioridad a la terminación el contratista continuó entregando diseños para revisión de interventoría hasta obtener la suscripción del Acta de Recibo a satisfacción de la fase 1 el 7 de febrero de 2019. Lo anterior, implica un retraso injustificado en la ejecución del proyecto de 502 días.

Entre el 13/08/2019 y el 26/09/2019, con una duración de 43 días calendario, se adelantó la ejecución de la Fase Intermedia 1 para adelantar actividades de demolición. La solicitud de Licencia de construcción fue Radicada en la Curaduría urbana Numero 2 de Ibagué el 17/01/2019 bajo el número 73-001-2-19-0026 y quedó en firme la solicitud el 28/01/2019, y se aprobó el 5 de julio de 2019 y fue notificada el 17 de julio de 2019. Entre la fecha de radicación en debida forma de la licencia de construcción y su expedición transcurrieron 157 días calendario.

Todo lo anterior debido a improvisación de las distintas etapas contractuales, falta de colaboración entre las partes involucradas para que la información requerida fluyera en forma oportuna y dinámica, ausencia de compromiso entre los distintos actores para adelantar los convenios conforme con los cronogramas trazados,

permisibilidad, laxitud e incorrectas decisiones administrativas en las labores de control y seguimiento a cargo de la supervisión, interventoría, Coordinación Regional, Comité Técnico y comité Financiero.

Lo que generó el incumplimiento de metas relacionadas con la construcción de aulas y la disposición de las mismas para la población escolar más vulnerable impidiendo la adopción oportuna de la jornada única escolar, programa bandera del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, y del Plan Nacional de Instituciones Educativas (PDIE) y la inobservancia de la normatividad citada. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**

Respuesta del Auditado

Indican que los trabajadores de la UG no tienen calidad de servidores públicos, ya que se encuentran vinculados mediante contrato individual de trabajo, regulado por el CST y suscrito con un PA luego se y trata de una relación contractual eminentemente privada. Citan el art. 123 de la Ley 489 de 1998 sobre la calidad de servidores públicos, el art. 53 de la Ley 734 de 2002, modificado por el 44 de la Ley 1474 de 2011, agregan que los trabajadores de la UG no realizan funciones de interventoría: no son particulares que ejercen funciones públicas, solo actividades técnicas para el impulso de los procesos; tampoco prestan un servicio público a cargo del estado; tampoco administran recursos públicos puesto que se hace por el contrato de fiducia.

Que por regirse el FFIE por el derecho privado al momento de estructurar la contratación desconoce el principio de planeación, y se actuó conforme al modelo a través de contratos de marco de obra y marco de interventoría que fijaban los parámetros generales del negocio jurídico que se ejecutaban a través de actas de servicio de obra y de interventoría.

Comentario de la CGR

En el caso que nos ocupa los distintos estamentos que conforman la jerarquía de FFIE están comprometidos en la administración de los recursos públicos destinados para la construcción o mejora de la infraestructura educativa, razón por la cual la incidencia de las observaciones compromete a los particulares que adelantaron acciones para llevar a cabo los proyectos de las IE, se trata de gestores fiscales y en ejercicio de esa gestión son sujetos del proceso de responsabilidad fiscal; la condición de gestor la da el ejercicio y no la modalidad de vinculación y es el administrar recursos públicos depositados en manos de particulares a través de una cuenta oficial, en razón a lo cual se presente la extensión de la acción disciplinaria.

Retrasos que obedecieron a varias causas que se van desde la información insuficiente e incompleta que fue puesta a disposición del Fondo, de los contratistas, otras veces suministrada fuera de tiempo, hasta falta de compromiso de otros actores, entre ellos el contratista que una y otra vez incumple las actividades y las contingencias aprobadas para salir adelante en las dificultades presentadas, y la toma de decisiones también de manera inoportuna, provocaron, en su conjunto, el incumplimiento de las metas tan merecidas y necesitadas por una población que clama condiciones dignas para capacitarse, y el incumplimiento a su vez de la implementación de la jornada única escolar que dio origen al plan nacional de desarrollo en el tema de educación.

Hallazgo N° 69 Acuerdos de obra Mota Engil (D)

La Constitución Política de Colombia indica en el Artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

El Código Civil Colombiano, Ley 57 de 1873, señala en el Artículo 1602. *“Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

El Artículo 82 de la Ley 1474 de 2011 define la responsabilidad de los Interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, (...).

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”*

El Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece que el supervisión e interventoría contractual, debe proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual (...) y el artículo 84 de la de la misma ley establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores (...).

Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del

contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

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

El PNIE tuvo como objetivo general *“Construir, ampliar, mejorar y asegurar la dotación de aulas escolares en zonas urbanas y rurales, necesarias para la implementación de la jornada única, de modo que en la vigencia del PND 2014 - 2018 Todos por un nuevo país, se cubra el 60% del déficit de aulas actualmente existente”*.

Obligaciones Generales del Contratista: 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 de cada proyecto, de los TCC, sus adendas y anexos, su propuesta y aquellas que por su esencia y naturaleza se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente contrato.

Así mismo, se consideran obligaciones generales del contratista, entre otras, las siguientes: *“1. Acatar la Constitución, la Ley, los principios de la función administrativa y los principios de la gestión fiscal consagrados en el artículo 209 y 267 de la Constitución Política, el Manual Operativo del PA FFIE vigente, (...).” “3. Realizar y ejecutar los estudios, diseños y obras objeto del contrato, en la forma, tiempos característicos y condiciones establecidas y formuladas en los TCC y en cada Acuerdo de Obra asignados por el Contratante.” “5. Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del Contrato.” “8. Obrar con lealtad, buena fe en las distintas etapas precontractuales y contractuales evitando, evitando dilaciones o cualquier otra situación que obstruya la normal ejecución del contrato.” “12. Asumir la responsabilidad de todas las actividades relativas a la ejecución de las obligaciones establecidas en este contrato.” “30. En caso de presentarse retrasos imputables al contratista en la entrega y puesta en funcionamiento de (los) proyecto (s) requeridos objetos de los acuerdos de obra suscritos, el contratista asumirá los costos de cualquier índole que puedan presentarse por cuenta de dicho retraso, en especial aquellos costos relacionados para garantizar la prestación el servicio educativo en las sedes educativas previstas Enel plan de contingencia definido para tal efecto.” “33. Cumplir con todo lo establecido en los TCC, sus adendas, sus anexos, y en su propuesta, documentos que hacen parte integral del presente contrato. (Numerales 1, 3, 5, 8,12, 30, 33, de la cláusula séptima del contrato marco de obra No. 1380-41-2016 del 01-07-2016).”*

El contratista deberá cumplir las obligaciones establecidas en la presenta cláusula bajo los criterios de calidad y oportunidad, de acuerdo con las directrices y lineamientos determinados por el interventor y el contratante. (..). (Parágrafo primero cláusula séptima del del contrato marco de obra No. 1380-41-2016 del 01-07-2016).

Obligaciones del Contratista: “1. Obrar de buena fe en el desarrollo del Acuerdo.” “2. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción en la Institución Educativa de conformidad con los términos y condiciones previstas en el presente Acuerdo.” “3. Ejecutar, bajo su propia responsabilidad, los servicios contratados, en la forma indicada en el Contrato Marco, Anexo Técnico y en este Acuerdo, atendiendo las instrucciones técnicas impartidas por el Interventor o el Contratante, con total independencia técnica, laboral y administrativa.” “9. Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso de control del cronograma y del presupuesto.” “13. Realizar la entrega final de la Obra cumpliendo todos los requerimientos que para el efecto realice la Interventoría y/o el Contratante previsto en el presente Acuerdo, el Contrato Marco y sus Anexos.” “28. Cumplir todas las normas y disposiciones de las leyes y reglamentos vigentes que se relacionen de una u otra forma con el presente Acuerdo, así como aquellas que sean expedidas con posterioridad a su celebración y resulten aplicables al inicio de la ejecución de la Obra en sus diferentes actividades.” “29. Cumplir y acatar todas las obligaciones contenidas en el Contrato Marco, en los TCC, en el Anexo Técnico y demás documentos integrantes de los mismos. (...) (Numerales 1, 2, 3, 9, 13, 28 y 29 de la cláusula decimosegunda de los acuerdos de obra 402020 del 10/08/2017, 402022 del 23/08/2017, y decimotercera de los acuerdos de obra 402019 del 10/08/2017, 402021 del 10/08/2017, 402023 del 10/08/2017, 402026 del 19/10/2017, 402032 del 22/01/2018 y 402041 del 30/04/2018).”

Roles y responsabilidades: “Contratista: asistir al Comité de Seguimiento del proyecto convocado por la Interventoría y suscribir el acta de comité de seguimiento. Atender los compromisos que surjan del comité.” “Interventor: ejercer las actividades propias de secretaría técnica de los comités de seguimiento. Al inicio de las actividades contractuales, acordar con el contratista y el Supervisor la periodicidad de los comités de seguimiento, indicando sitio de reunión (el Interventor deberá propender para que los comités se adelanten en el sitio de la obra), día de la semana y hora. Convocar al contratista y a quienes requiera, a comités extraordinarios de seguimiento.

“Elaborar y suscribir el acta de comité de seguimiento. Atender los compromisos que surjan del comité.

En dicho comité se debe abordar como mínimo los siguientes temas y tomar las decisiones del caso:

- Seguimiento técnico (realizar recorrido del proyecto, seguimiento al cronograma).
- Revisión de ensayos, pruebas, certificados de conformidad, según corresponda el tipo de contrato).
- Seguimiento administrativo (pagos de seguridad social y parafiscales, nómina – en aquellos contratos donde así se estipule, control de personal, proveedores).
- Seguimiento financiero (anticipo, actas parciales, acta de entrega y recibo final). (Subrayado y en negrilla por el auditor)
- Seguimiento legal (novedades contractuales, cumplimiento contractual). (Subrayado y en negrilla por el auditor).
- Seguimiento al Plan de Aseguramiento de Calidad – S&SO y Ambiental.
- Seguimiento aspecto Social (relación comunidad, generación de empleo).”

“Supervisor: Asistir, salvo causal de fuerza mayor, al (a los) Comités de Seguimiento del proyecto, suscribir el (las) acta(s) de comité de seguimiento y atender los compromisos que surjan del comité.”

“Coordinador regional: cuando se requiera, asistir al Comité de Seguimiento del proyecto, suscribir el acta de comité de seguimiento y atender los compromisos que surjan del comité.”

“Tiempo o frecuencia: La periodicidad acordada entre el interventor y el contratista. Como mínimo un comité semanal. (Manual de Supervisión e Interventoría Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa. Subcomponente 4.1: Actividades de Ejecución, Seguimiento y Control. D. Componente 4 – Ejecución, Seguimiento Y Control. Actividad D3. Efectuar los Comités de Seguimiento del proyecto.)”

“La terminación anticipada de los contratos celebrados por el PA FFIE debe ser aprobada e instruida por el Comité Fiduciario. (...) (Numeral 4.13. Terminación de un Contrato – Manual de Contratación).”

“Funciones del Comité Técnico. Realizar el seguimiento periódico a la ejecución de las Obras, identificando los aspectos que generen dificultades, así como estableciendo las recomendaciones y advertencias que sobre el particular emitan los correspondientes interventores. Lo anterior, a efectos que se puedan plantear con la inmediatez debida las sugerencias del caso al Comité Fiduciario. (Literal i), numeral 3.2.1 FUNCIONES del Manual Operativo del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa FFIE.)”

“Terminación anticipada por incumplimiento: El contratante podrá terminar anticipadamente el contrato en los siguientes eventos: a) En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo del Contratista que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización. En tal evento no será necesaria declaración judicial o administrativa, bastando que la interventoría constate los hechos que dan origen a los mismos. b) En los casos previstos de nivel insatisfactorio o deficiente de desempeño señalados en los Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS) contenidos en el anexo técnico, el cual hace parte del acuerdo.”

“(…) (Literales a) y b) de la cláusula decimonovena de los acuerdos de obra 402020, 402022, y vigésima de los acuerdos de obra 402019, 402021, 402023, 402026, 402032, 402041).”

“El procedimiento para declarar la terminación del acuerdo por las causales contenidas en la presente cláusula será el siguiente: a) Evidenciada la posible ocurrencia de alguna de las causales mencionadas en la presente cláusula, el Contratante, previa instrucción de los órganos del PA-FFIE correspondientes, enviará una comunicación escrita en la cual se indicará la causal presuntamente configurada, describirá, los hechos que correspondan y adjuntará las pruebas que permitan acreditar su ocurrencia. (...). b) El contratista contará con un plazo de cinco días contados a partir de la comunicación mencionada en el literal a), o del vencimiento del término de subsanación en caso de que aplique, para presentar sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá remitir por escrito las explicaciones del caso, aportar pruebas y pronunciarse sobre las presentadas por el contratante. En caso de que no se haga uso del derecho mencionado, se entenderá que se acepta la configuración de la causal comunicada. c) Hecho lo precedente, mediante decisión motivada el contratante conforme con previa instrucción de los órganos del PA-FFIE correspondientes, procederá a decidir sobre la ocurrencia de la causal y podrá declarar la terminación del acuerdo (...). (Parágrafo primero de la cláusula decimonovena y vigésima de los acuerdos de obra). (...).”

En los términos de condiciones Contractuales (TCC) y su anexo Técnico 1, los cuales hacen parte integral del contrato Marco de Obra, así como la cláusula sexta de los acuerdos de obra 402020, 402022 y séptima de los acuerdos de obra 402019, 402021, 402023, 402026, 402032, 402041, el plazo para la fase 1 de los proyectos era de 3,5 meses y de 4 meses para el acuerdo 402022.

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra No. 1380-41-2016 del 01/07/2016, se suscribieron los acuerdos de obra números: 402019 del 10/08/2017, 402020 del 10/08/2017, 402021 del 10/08/2017, 402022 del 23/08/2017, 402023 del 10/08/2017, 402026 del 19/10/2017, 402032 del 22/01/2018 y 402041 del 03/04/2018, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE y el Consorcio Mota Engil como contratista, con el objeto de realizar las labores de 1) pre construcción, 2) construcción y 3) post construcción para la ampliación, reconstrucción y mejoramiento de las Instituciones Educativas: La Sagrada Familia Sede Principal, San Simón sede Principal, José Joaquín Flórez Hernández Sede Principal, San José Sede Principal, Darío Echandía Sede principal, Normal Superior Sede Principal, José Antonio Ricaurte Sede Principal y Santa Teresa de Jesús Sede Principal, respectivamente, del municipio de Ibagué departamento del Tolima, en los que se evidencia hasta 21,5 meses de atraso para la entrega de la fase 1 “*Diseños y Estudios Técnicos*” y un avance mínimo de la misma a la fecha de vencimiento del plazo contractual, excediendo ampliamente los plazos otorgados, y solo hasta en los meses de septiembre y octubre de 2019 el Comité Fiduciario del PA-FFIE les dio la Terminación Anticipada por la ocurrencia de los graves incumplimientos de las obligaciones a cargo del contratista, como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro No. 112
Proyectos terminación anticipada por incumplimiento – Contratista Mota-Engil

Institución educativa	Acuerdo de Obra	Fecha	Valor	Acta de inicio	Fecha en la cual debió terminar fase 1 (Diseños y estudios técnicos) (d/m/a)	Avance de la fase 1 a la fecha en que debió terminar (%)	Fecha terminación real fase 1 (Diseños y estudios técnicos) (d/m/a)	Tiempo de atraso del Acuerdo de Obra	Fecha terminación anticipada	Interventor
San José – sede principal	402022	23/08/2017	5.626.607.851	31/08/2017	15/12/2017	10%	15/09/2019 (90%)	21 meses	26/09/2019	Consorcio Aulas 2016
Darío Echandía – sede principal	402023	10/08/2017	5.417.549.071	18/08/2017	03/12/2017	9,6%	15/09/2019 (100%)	21,5 meses	27/09/2019	Consorcio Aulas 2016
José Antonio Ricaurte – sede principal	402032	22/01/2018	7.013.022.621	30/01/2018	19/09/2018	16,6%	15/10/2019 (99%)	13 meses	04/10/2019	Consorcio Aulas 2016
Normas Superior – sede principal	402026	19/10/2017	5.872.964.742	27/10/2017	24/05/2018	55%	23/07/2019 (100%)	16 meses	20/09/2019	Consorcio AGG
José Joaquín Flórez Hernández – sede principal	402021	10/08/2017	6.778.057.264	18/08/2017	03/12/2017	33%	15/09/2017 (97%)	21,5 meses	27/09/2019	Consorcio AGG
Santa Teresa de Jesús –	402041	03/04/2018	4.177.617.030	11/04/2018	31/08/2018	5,1%	21/08/2019 (100%)	11,5 meses	20/09/2019	Consorcio Aulas 2016

Institución educativa	Acuerdo de Obra	Fecha	Valor	Acta de inicio	Fecha en la cual debió terminar fase 1 (Diseños y estudios técnicos) (d/m/a)	Avance de la fase 1 a la fecha en que debió terminar (%)	Fecha terminación real fase 1 (Diseños y estudios técnicos) (d/m/a)	Tiempo de atraso del Acuerdo de Obra	Fecha terminación anticipada	Interventor
sede principal										
San Simón – sede principal	402020	10/08/2017	13.308.492.251	18/08/2017	23/05/2018	74%	14/06/2019 (100%)	13 meses	13/09/2019	Consorcio AGG
La Sagrada familia – sede principal	402019	10/08/2017	8.161.467.493	18/08/2017	28/02/2018	90%	24/07/2019 (100%)	17 meses	04/10/2019	Consorcio AGG

Fuente: Acuerdos marco de obra, informes de interventoría, oficios comunicación terminación anticipada FFIE Alianza BBVA y matriz proyectos FFIE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior, por incumplimientos reiterados del contratista, frecuencia en la rotación de personal del contratista de obra, demora en las correcciones de los productos rechazados por la interventoría por no cumplir con las especificaciones, deficiencias de evaluación, control y seguimiento por parte de la Interventoría, de la supervisión y Coordinación Técnica del Proyecto, del Comité Técnico y a falta de gestión oportuna del Comité Fiduciario del PA-FFIE para declarar el incumplimiento del contratista.

Lo que generó parálisis de las obras e ineficacia en el logro de las metas, incumplimiento del objeto contractual y del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, vulnerando los derechos de los niños, niñas y adolescentes al acceso y permanencia a la educación en condiciones dignas y con calidad, afecta la implementación de la jornada única escolar e incumplimiento de las normas citadas.
Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del Auditado

Específicamente frente a la ejecución a cargo del contratista Consorcio Mota-Engil, se señala que, tenía a su cargo 247 proyectos de los cuales sólo entregó 19, lo que implicó un masivo incumplimiento que desbordó la capacidad operativa no solo de la Unidad de Gestión del FFIE sino incluso de las mismas interventorías, razón por la cual fue necesario robustecer la Dirección Jurídica de la Unidad de Gestión teniendo en cuenta la alta siniestralidad.

Así mismo, se dio inicio a la implementación de los procedimientos de terminación anticipada por causal de incumplimiento, realizando multiplicidad de mesas de trabajos con las distintas interventorías a efectos de establecer las pautas mínimas de los informes de incumplimiento, por lo que, ante la ausencia de un modelo o formato, se adoptó un procedimiento para dar soporte a los procedimientos de

terminación anticipada por casual de incumplimiento de los acuerdos de Obra y/o Actas de Servicio de Obra.

Comentario de la CGR

Se acepta lo manifestado en la respuesta, referente a que las decisiones por terminaciones anticipadas por incumplimiento, no son tomadas por el Consorcio FFIE Alianza BBVA, sino por el Comité Fiduciario del PA-FFIE, de acuerdo con lo recomendado por el Comité Técnico del PA-FFIE, y los soportes presentados por las interventorías, y que la Fiducia en su rol de vocero del PA-FFIE informó la decisión tomada por el Comité fiduciario una vez fue instruido para proceder a informar dicha decisión a los contratistas.

La respuesta dada por la Unidad de Gestión del PA-FFIE no desvirtúa la observación por el contrario la confirma, ya se limitan a justificar que según los argumentos expuestos el Contratista Mota Engil tenía un gran volumen de proyectos, los cuales incumplió en su mayoría y para el caso específico de los proyectos de Ibagué.

Hallazgo N° 70 Ejecución de recursos proyectos de infraestructura educativa Municipio de Ibagué (D)

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Acuerdos de Obra: Obligaciones del Contratista: “En la ejecución del Acuerdo de Obra el contratista cumplirá las obligaciones establecidas en el Contrato Marco y en especial las siguientes: ...2. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Preconstrucción, ii) Construcción y iii) Post-Construcción en la Institución Educativa de conformidad con los términos y condiciones previstas en el presente acuerdo...”*

Cláusula Tercera. Fases del Acuerdo de Obra: *“La ejecución del presente Acuerdo se desarrollará en tres (3) fases, a saber: Fase 1 o Preconstrucción, Fase 2 o Construcción y Fase 3 o Post-construcción.”*

De acuerdo con el Manual de Supervisión e Interventoría FFIE y dentro de las obligaciones generales de los participantes en el proceso: **INTERVENTOR:** su rol principal es **REVISAR, VERIFICAR, APROBAR O REPROBAR** (según el caso)... **SUPERVISOR.** su rol principal es: i. **VERIFICAR:** En los casos en que aplique, la verificación a cargo del Supervisor consiste en comprobar o examinar que el interventor llevó a cabo todo el seguimiento técnico, jurídico, financiero y administrativo del contrato y que el mismo está documentado de acuerdo con las exigencias del **FFIE...**”

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Convenio Interadministrativo No. 01291 de 2016, suscrito entre el MEN y el Municipio de Ibagué para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el Municipio de Ibagué, que contribuyan a la implementación del programa de jornada única y que serán ejecutados por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa a través del Patrimonio Autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, el Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero y administrador del PA-FFIE, suscribió en la vigencia 2017, 20 Acuerdos de Obra con sus respectivas Actas de Servicio (Interventorías) por \$131.583.273.511 para desarrollar y ejecutar las fases de Pre-construcción, Construcción y Post-construcción de las Instituciones Educativas viabilizadas en la ciudad de Ibagué, legalizados entre enero de 2017 y enero 2018, los cuales a diciembre 31 de 2019, presentan una ejecución financiera promedio del 7,36% \$9.677.975.236, siendo la de mayor ejecución la IE Antonio Reyes Umaña con el 37,43%, seguida de la IE Alfonso Palacio Rudas con el 27,86%, IE Alberto Santofimio Caicedo con el 22,48% y la IE Niño Jesús de Praga con el 20,93%, las demás oscilan entre el 13,13% y el 0,02% como se demuestra en la siguiente tabla:

Cuadro No. 113
Ejecución Financiera proyectos FFIE
Cifras en pesos

EJECUCION FINANCIERA DE LOS 20 PROYECTOS FFIE - IBAGUE A DICIEMBRE 31 DE 2019										
Llave MEN	NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA MUNICIPIO DE IBAGUE	SEDE IE	CERTIF. CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA A 31/12/2019				PAGOS FFIE Y ET A DICIEMBRE 31 DE 2019			% DE EJECUCIÓN FINANCIERA
			COMPROMETIDO MEN (\$)	COMPROMETIDO ETC (\$)	COMPROMETIDO CONTINGENCIAS (\$)	TOTAL COMPROMETIDO	FFIE (\$)	ETC (\$)	TOTAL PAGOS (\$)	
LL1519	IE ANTONIO REYES UMAÑA	Principal	\$ 5.102.803.607	\$ 2.982.592.855	\$ -	\$ 8.085.396.462	\$ 1.826.210.969	\$ 1.200.182.337	\$ 3.026.393.306	37,43%
LL1502	IE ALFONSO PALACIOS RUDAS	Principal	\$ 1.929.174.285	\$ 1.317.022.755	-	\$ 3.246.197.040	\$ 381.490.515	\$ 522.784.374	\$ 904.274.889	27,86%
LL4-0543	IE ALBERTO SANTOFIMIO CAICEDO	Principal	\$ 4.259.311.680	\$ 3.566.354.514	-	\$ 7.825.666.194	\$ 402.101.762	\$ 1.357.442.428	\$ 1.759.544.190	22,48%
LL4-0545	IE NIÑO JESUS DE PRAGA	ITSOR	\$ 1.268.574.686	\$ 839.168.818	-	\$ 2.107.743.504	\$ 309.425.885	\$ 131.736.406	\$ 441.162.291	20,93%
LL4-0549	IE GERMAN PARDO GARCIA	Jorge Que	\$ 1.884.229.271	\$ 2.674.599.678	\$ -	\$ 4.558.828.949	\$ 316.788.720	\$ 281.878.182	\$ 598.666.902	13,13%
LL4-0542	IE FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	Principal	\$ 6.757.203.025	\$ 3.445.252.507	-	\$ 10.202.455.532	\$ 873.045.632	\$ 455.317.552	\$ 1.328.363.184	13,02%
LL4-0540	IE CELMIRA HUERTAS	Principal	\$ 2.703.762.187	\$ 2.865.414.522	-	\$ 5.569.176.709	\$ 2.944.200	\$ 626.778.915	\$ 629.723.115	11,31%
LL4-0551	IE CARLOS LLERAS RESTREPO	Principal	\$ 6.358.317.334	\$ 3.466.205.396	-	\$ 9.824.522.730	\$ 981.400	\$ 456.785.144	\$ 457.766.544	4,66%
LL1513	IE INEM MANUEL MURILLO TORO	Principal	\$ 2.905.794.591	\$ 1.245.905.782	-	\$ 4.151.700.373	\$ 981.400	\$ 135.224.004	\$ 136.205.404	3,28%
LL4-0558	IE CIUDAD LUZ	Principal	\$ 2.746.803.671	\$ 4.381.337.633	-	\$ 7.128.141.304	\$ 981.400	\$ 226.328.763	\$ 227.310.163	3,19%
LL1507	IE MARIANO MELENDRO	Principal	\$ 1.534.995.068	\$ 658.420.271	-	\$ 2.193.415.339	\$ 1.962.800	\$ 62.901.546	\$ 64.864.346	2,96%
LL1511	IE SAN SIMON	Principal	\$ 9.762.649.075	\$ 4.280.489.695	517.174.878	\$ 14.560.313.648	\$ 78.503.838	\$ 985.844	\$ 79.489.682	0,55%
LL1512	IE NORMAL SUPERIOR	Principal	\$ 4.375.714.554	\$ 1.875.871.478	-	\$ 6.251.586.032	\$ 7.742.806	\$ 1.827.042	\$ 9.569.848	0,15%
LL1518	IE SANTA TERESA DE JESUS	Principal	\$ 3.103.395.991	\$ 1.330.026.854	143.827.861	\$ 4.577.250.706	\$ 1.962.800	\$ 841.200	\$ 2.804.000	0,06%
LL4-0550	IE DARIO ECHANDIA	Principal	\$ 4.034.549.492	\$ 1.729.657.882	-	\$ 5.764.207.374	\$ 981.400	\$ 985.842	\$ 1.967.242	0,03%
LL1509	IE SAN JOSÉ	Principal	\$ 4.191.319.952	\$ 1.796.845.224	\$ 14.639.980	\$ 6.002.805.156	\$ 981.400	\$ 985.844	\$ 1.967.244	0,03%
LL4-0552	IE DIEGO FALLON	Principal	\$ 3.505.329.408	\$ 2.743.086.016	-	\$ 6.248.415.424	\$ 981.400	\$ 985.842	\$ 1.967.242	0,03%
LL1508	IE SAGRADA FAMILIA	Principal	\$ 6.051.505.331	\$ 2.594.666.687	-	\$ 8.646.172.018	\$ 981.400	\$ 1.585.002	\$ 2.566.402	0,03%
LL4-0539	IE JOSE JOAQUIN FLOREZ HERNANDEZ	Principal	\$ 5.023.560.494	\$ 2.153.519.740	17.016.676	\$ 7.194.096.910	\$ 981.400	\$ 985.842	\$ 1.967.242	0,03%
LL1517	IE JOSE ANTONIO REICAURTE	Principal	\$ 3.714.582.410	\$ 3.714.582.411	\$ 16.017.286	\$ 7.445.182.107	\$ 981.400	\$ 420.600	\$ 1.402.000	0,02%
	TOTAL		\$ 81.213.576.112	\$ 49.661.020.718	\$ 708.676.681	\$ 131.583.273.511	\$ 4.211.012.527	\$ 5.466.962.709	\$ 9.677.975.236	7,36%

Fuente: Certificaciones Consorcio FFIE Alianza BBVA de la ejecución financiera de los contratos y Comprobantes de Pago.

Fuente: certificaciones Consorcio FFIE Alianza BBVA de la ejecución financiera de los contratos y comprobantes de pago.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior, debido a falta de una adecuada planeación de los proyectos viabilizados que dan origen a nuevos estudios y diseños y por ende la ampliación de las licencias de construcción y renovación de licencias de construcción por vencimiento de términos e incumplimientos en el cronograma de las obras.

Lo que conlleva a mayores términos o plazos de ejecución y costos de las obras e interventoría (incluye nuevas fases intermedias que no estaban pactadas inicialmente) y a la implementación de planes de contingencias para garantizar la prestación del servicio educativo e incumplimiento de los acuerdos de obra; factores que han afectado negativamente a la población beneficiaria de las obras, al privársele del uso y goce oportuno de los bienes que serían puestos a su servicio con la finalización de las obras, lo que impacta notoriamente la calidad de vida de los estudiantes y con ello los fines de la contratación estatal.

De igual manera, se generan mayores costos operativos (FFIE-Unidad Operativa y de Gestión) asociados a la ejecución de los proyectos.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del Auditado

Es evidente que en el desarrollo de los proyectos se registran situaciones que ocasionan variaciones a las condiciones contractuales establecidas al momento de suscribir el contrato y/o Acuerdo de Obra o Acta de Servicio de interventoría; como parte del proceso de articulación entre los diferentes actores los que se encuentran vinculados directa o indirectamente a la ejecución de un proyecto, particularmente para el caso, de la infraestructura educativa; ante los cuales la Unidad de Gestión del FFIE, ha propendido para que se generen alternativas o soluciones tendientes al cumplimiento del objetivo, para lo cual no podemos apartarnos de la gestión continua que hemos venido ejerciendo, aun cuando se registran situaciones externas y/o que no dependen directamente de la Unidad de Gestión del FFIE.

Comentario de la CGR

Las respuestas del Municipio de Ibagué – ETC y el MEN, no desvirtúan el porcentaje de ejecución de pagos soportados, ejecutados y confrontados con la certificación del Consorcio FFIE Alianza BBVA e hitos recibidos a satisfacción y el propósito de lo observado, es demostrar el porcentaje de ejecución de los pagos a 31/12/2019 y no avance presupuestal del convenio.

Cláusula Tercera. Fases del Acuerdo de Obra: “La ejecución del presente Acuerdo se desarrollará en tres (3) fases, a saber: Fase 1 o Preconstrucción, Fase 2 o Construcción y Fase 3 o Post-construcción.”

De acuerdo con el Manual de supervisión e interventoría FFIE y dentro de las obligaciones generales de los participantes en el proceso: es el rol de revisar, verificar, aprobar o reprobar (según el caso).

Hallazgo N° 71 Retenciones de impuestos nacionales y municipales (D, OI)

Retención en la fuente en los contratos de consultoría en ingeniería de proyectos de infraestructura y edificaciones: *“A los curadores urbanos se les debe aplicar retención en la fuente del 10% por la revisión, estudio y aprobación de planos arquitectónicos para la obtención de licencia de construcción y urbanismo.”*

INTERPRETACIÓN JURÍDICA: *“Se entiende por honorarios, los pagos recibidos por quien presta un servicio calificado, en donde predomina el factor intelectual sobre el manual o material, enmarcándose en esta definición la mayoría de las profesiones liberales, al igual que las actividades desarrolladas por técnicos especialistas o expertos que tienen como cimientos que hacen que su actividad tenga una connotación especial”.* (Concepto Tributario 9547 de 1998, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dian - Curadores Urbanos).

“La tarifa de retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta, sobre pagos o abonos en cuenta por concepto de honorarios y comisiones que sean realizadas por personas jurídicas, sociedades de hecho y demás entidades y personas naturales que tengan la calidad de agentes retenedores, es del 10% del pago o abono en cuenta respectivo; teniendo en cuenta que las actividades desarrolladas por los curadores urbanos, requieren de un profesional que conozca de la materia para el estudio y aprobación de planos arquitectónicos, se les debe aplicar para efectos de la retención en la fuente en renta la tarifa del 10% sobre el pago o abono en cuenta por concepto de honorarios”. (Decreto reglamentario No. 408 de 1995).

Oficio DES-1801128 del 19-06-2018, Enviado por el Curador Urbano Uno de Ibagué, dirigido al Municipio de Ibagué, en el cual manifiesta pertenecer al Régimen Común del Impuesto a las Ventas y que le deben aplicar Retención en la Fuente del 11% sobre los pagos efectuados, del 15% sobre el valor del IVA y RETEICA del 4.5 por mil.

ART. 1.2.4.3.1-Retención en la fuente por honorarios y comisiones para declarantes. *“La tarifa de retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta, sobre los pagos o abonos en cuenta por concepto de honorarios y comisiones de que trata el inciso tercero del artículo 392 del estatuto tributario, que realicen las personas jurídicas, las sociedades de hecho y las demás entidades y personas naturales que tengan la calidad de agentes retenedores en favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta que sean personas jurídicas y asimiladas, es el once por ciento (11 %) del respectivo pago o abono en cuenta.”*

Cuando el beneficiario del pago o abono en cuenta por honorarios o comisiones sea una persona natural la tarifa de retención es del diez por ciento (10%). No obstante, lo anterior, la tarifa de retención en la fuente sobre los pagos o abonos en cuenta

por honorarios y comisiones en favor de personas naturales será del once por ciento (11 %) en cualquiera de los siguientes casos:

“a) Cuando del contrato se desprenda que los ingresos que obtendrá la persona natural beneficiaria del pago o abono en cuenta superan en el año gravable el valor de tres mil trescientas (3.300) UVT;”
“b) Cuando los pagos o abonos en cuenta realizados durante el ejercicio gravable por un mismo agente retenedor a una misma persona natural superen en el año gravable el valor de tres mil trescientas (3.300) UVT. En este evento la tarifa del once por ciento (11 %) se aplicará a partir del pago o abono en cuenta que sumado a los pagos realizados en el mismo ejercicio gravable exceda dicho valor.”

ART. 1.2.4.4.10-Tarifa de retención en la fuente para las empresas de servicios temporales, de aseo, vigilancia y arrendamiento de bienes diferentes a los inmuebles. *“...La tarifa de retención en la fuente para los servicios prestados por las empresas de aseo y/o vigilancia es del dos por ciento (2%) y para el arrendamiento de bienes diferentes a los bienes raíces es del cuatro por ciento (4%) del valor total del respectivo pago o abono en cuenta. (Decreto 1625 de 2016. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.")*

“Efectuar Retención: Están obligados a efectuar la retención o percepción del tributo, los agentes de retención que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar dicha retención o percepción.” (Art. 375, Título II Obligaciones del Agente Retenedor, E.T. Colombiano).

Art. 368 del Estatuto Tributario. Quienes son agentes de retención. *“Son agentes de retención o de percepción, las entidades de derecho público, los fondos de inversión, los fondos de valores, los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, los consorcios, las comunidades organizadas, las uniones temporales y las demás personas naturales o jurídicas, sucesiones ilíquidas y sociedades de hecho, que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deben, por expresa disposición legal, efectuar la retención o percepción del tributo correspondiente.” “Art. 34 del Acuerdo 031 de 2004. – Creación de la Retención en la Fuente para el Impuesto de Industria y Comercio. Con el fin de asegurar el recaudo del impuesto de Industria y Comercio de los sujetos pasivos que ejercen la actividad por contratación con las entidades públicas y privadas, por prestación de servicios, intermediación comercial, suministros y consultoría profesional realizada por personas jurídicas y sociedades de hecho, el ejercicio de las profesiones liberales organizados empresarialmente y demás que son sujetos pasivos del Impuesto de Industria y Comercio, en la ciudad de Ibagué y de los transportadores, Créase la retención en la fuente sobre los ingresos gravados obtenidos por los contribuyentes mencionados de dicho impuesto, la cual será tenida en cuenta como abono o pago en la liquidación definitiva del impuesto de la declaración privada del respectivo periodo gravable.”*

Código Único Disciplinario, Ley 734 del 2002, artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: *“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas*

por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley de 1995 se integrarán a este código.”

La Ley 1474 de 2011 en el Artículo 82, define: “... Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley...”

Los acuerdos de obra establecen: Cláusula Sexta: Obligaciones Generales del Contratista:

“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 TCC, de su propuesta y aquellas que por su esencia y naturaleza 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. Así mismo, se consideran obligaciones generales del **CONTRATISTA**, las siguientes: 16. Responder por el pago de los Impuestos, tasas, contribuciones y cualquier otro gasto que cause la legalización y ejecución del CONTRATO.”

Criterios que no se evidencian en el siguiente hallazgo:

El Consorcio FFIE Alianza BBVA, en los pagos efectuados en la ejecución de los Acuerdos de pago de las Instituciones Educativas que se indican a continuación, dejó de retener por concepto de Retención en la Fuente \$20.357.191 a título de renta, por I.V.A. \$15.530.520 y RETEICA por \$699.915, como se muestra en el siguiente cuadro:

Lo anterior, debido a falta de control y seguimiento por parte del Consorcio FFIE Alianza BBVA a los pagos efectuados con los recursos del Fondo de Infraestructura Educativa – Ibagué.

Lo que generó incumplimiento de los Artículos 1.2.4.3.1 y 1.2.4.4.10 del Decreto 1625 de 2016, y del artículo 3o del Acuerdo Municipal 031 de 2004 y el posible pago de multas y sanciones por la retención y pago extemporáneo de los tributos al Tesoro Nacional por \$35.887.711 y al Tesoro Municipal por \$699.915. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y Otra Incidencia, del cual se dará traslado a la DIAN para lo de su competencia.**

Cuadro No. 111
Impuestos no retenidos

IMPUESTOS NACIONALES Y MUNICIPALES NO RETENIDOS AL CONTRATISTA EN LOS PAGOS EFECTUADOS A LOS ACUERDOS DE OBRA POR EL CONSORCIO FFE ALIANZA BBVA								
LLAVE MEN	INSTITUCION EDUCATIVA	ACUERDO DE OBRA	DETALLES DEL PAGO		VALOR PAGADO	RETENCIONES NO EFECTUADAS		
			PAGO No. y FECHA	CONCEPTO DEL PAGO		RPTTE	RTEVA	RETEIGA
LL40543	IE ALBERTO SANTOPMIO CACEDO	407006	OP 18 DEL 30-10-2017, PAGO FRA 20772 DEL 30-10-2017	GP 161927 X12888 IMPUESTO DELINEACION URBANA	\$ 533.753	\$ 58.713	\$ 12.783	\$ 2.018
			OP 23 DEL 19-04-2018, PAGO FRA 21328 DEL 19-04-2018	GP 214004 X20921 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 24.037.636	\$ 2.644.129	\$ 573.689	\$ 90.898
LL40545	IE NRO JESUS DE PRAGA	407007	OP 88 DEL 26-07-2018, PAGO FRA 21741 DEL 26-07-2018	GP 246642 X28048 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 565.244	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
			OP 120 DEL 17-09-2018, PAGO FRA 23020 DEL 05-09-2019	X42830 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 8.857.795	\$ 791.057	\$ 204.956	\$ 32.361
LL40550	IE JOSE JOAQUIN FLOREZ HERNANDEZ	402021	OP 58 DEL 25-09-2018, PAGO SINCOPORTES FRA No. 0041720	BP 246207 X28278 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 565.242	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
			OP 245 DEL 25-12-2018, PAGO FRA SIN (SINAPORTES) No. 3045 (No. 0041720)	X55000 TALA DE ARBOLES LL4-0541	\$ 131.847.593	\$ 2.710.884	\$ 8.180.810	\$ -
LL40551	IE CARLOS LLERAS RESTREPO	404015	OP 42 DEL 29-05-2018, PAGO FRA SINCOPORTES No. 004074-08-2018	GP 234102 X22310 EXPENSAS CURADURIA LICENCIA	\$ 565.242	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
			OP 187 DEL 30-06-2018, PAGO SINCOPORTES No. 005312 del 08-09-2018	X43302 EXPENSAS CURADURIA DE LICENCIA	\$ 599.159	\$ 55.384	\$ 14.350	\$ 2.266
LL1007	IE MARIANO MELENDRO	404013	OP 89 DEL 24-08-2018, PAGO FRA SIN (SINAPORTES) DEL 08-09-2018	GP 267774 X28822 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 588.232	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
			OP 12 DEL 28-07-2018, PAGO FRA SIN 28000 DEL 28-07-2018	X43405 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 599.159	\$ 55.384	\$ 14.350	\$ 2.266
LL40548	IE GERMAN PARDO GARCIA	404025	OP 40 DEL 23-03-2018, PAGO FRA SINCOPORTES No. 000067613 del 30-04-2018	X40807 EXPENSAS CURADURIAS DE LICENCIA (PARDO GARCIA)	\$ 13.613.702	\$ 1.288.409	\$ 826.032	\$ 81.480
			OP 226 DEL 07-11-2018, PAGO FRA 3478 DEL 05-11-2019	X53700 FC 3478 PERMISOS CONSERVACION TALA DE ARBOLES	\$ 9.218.026	\$ 184.925	\$ 220.786	\$ -
LL1010	IE ANTONIO REYES UMAÑA	407005	OP 37 DEL 28-09-2018, PAGO FRA 4084 DEL 18-05-2019	GP 232882 X28231 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 28.845.422	\$ 2.666.384	\$ 690.836	\$ 109.079
			OP 83 del 30-10-2017, PAGO FRA 3080 DEL 23-10-2017	GP 161922 X12888 IMPUESTO DELINEACION URBANA	\$ 533.753	\$ 49.329	\$ 12.783	\$ 2.018
			OP 77 del 28-07-2018, PAGO FRA 21774 DEL 17-07-2018	GP 246642 X28048 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 565.244	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
LL 0542	IE FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	404019	OP 104 del 30-11-2018, PAGO FRA 3478 DEL 05-11-2019	X43761 PERMISOS TALA DE ARBOLES LL4-0542	\$ 53.941.009	\$ 906.572	\$ 1.291.865	\$ -
			OP 7 del 25-04-2019, PAGO FRA 22479 DEL 14-01-2019	X44821 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 599.159	\$ 55.384	\$ 14.350	\$ 2.266
LL0558	IE CIUDAD LUZ	404024	OP 105 del 11-09-2018, PAGO FRA 22897 del 02-05-2019	X41459 FC 22897 EXPENSAS LICENCIAS CONSTRUCCION CURADURIAS	\$ 14.911.175	\$ 1.378.344	\$ 357.116	\$ 56.387
			OP 237 del 20-11-2019, PAGO FRA 3476 del 05-11-2019	X43762 FC 3476 PERMISOS TALA DE ARBOLES LL4-0558	\$ 29.108.247	\$ 489.231	\$ 697.164	\$ -
LL 1009	IE SAN JOSE	402022	OP 55 del 27-09-2018, PAGO FRA 21861 DEL 19-08-2018	GP 246202 X28251 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 565.244	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
LL 1012	IE NORMAL SUPERIOR	402026	OP 54 del 27-09-2018, PAGO FRA 3171 del 05-08-2018	GP 246280 X24306 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 565.242	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
LL 0550	IE DARIO ECHANDIA	402023	OP 89 DEL 04-07-2018, PAGO FRA 1467 del 14-06-2018	GP 246595 X24479 FCE A 87 EXPENSAS CURADURIAS	\$ 565.242	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
			OP 41 del 28-05-18, PAGO FRA 004038 del 04-05-2014	GP 234103 X23113 Expensas Curaduria Licencia de Construcción	\$ 565.242	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
			OP 83 del 25-08-18, PAGO FRA 008187 del 09-04-2019	X38800 Expensas Curaduria IE Celma Huasas	\$ 599.158	\$ 55.384	\$ 14.350	\$ 2.266
LL4-0540	IE CELMIRA HUERTAS	404017	OP 180 del 11-09-19, PAGO FRA CL0005 del 04-09-2019	X48436 Expensas Curaduria LL4-0540	\$ 3.579.230	\$ 393.715	\$ 536.885	\$ 16.107
			OP 191 del 11-09-19, PAGO FRA CL0005 del 04-09-2019	X48497 Expensas Curaduria	\$ 14.067.138	\$ 1.546.286	\$ 2.108.570	\$ 63.267
			OP 236 del 11-11-19, PAGO FRA 3477 del 05-11-2019	X50059 Poda de arboles y corte de copados Permiso LL4-0540	\$ 10.500.431	\$ 210.009	\$ 1.575.065	\$ 47.252
LL1502	IE ALFONSO PALACIOS RUDAS	407001	OP 32 del 27-10-17, PAGO FRA 00898 del 12-04-2018	GP161920 X12853 Impuestos delimitación urbana	\$ 533.753	\$ 58.713	\$ 80.063	\$ 2.402
			OP 27 del 21-04-18, PAGO FRA 00898 del 12-04-2018	GP22487 X2183 Expensas Curaduria	\$ 565.242	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
			OP 95 del 09-12-18, PAGO FRA 004720 del 27-12-2018	X41500 expensas Curaduria	\$ 13.961.228	\$ 1.535.735	\$ 2.094.184	\$ 62.926
			OP 54 del 28-07-19, PAGO FRA 22886 del 13-03-19	X38155 expensas Curaduria	\$ 599.158	\$ 55.384	\$ 14.350	\$ 2.266
LL1508	IE LA SACRADA FAMILIA	402019	OP 87 del 27-07-18, PAGO FRA 21662 del 19-09-2018	GP 246175 X24230 expensas Curaduria	\$ 565.244	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
LL1511	IE SAN SIMON	402020	OP 56 del 27-07-18, PAGO FRA 21663 del 19-09-2018	GP246198 X24238 Sol. Licencia de construcción Curaduria	\$ 565.244	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
LL1513	IE INEM MANUEL MURILLO TORO	404017	OP 36 del 25-09-18, PAGO FRA 21508 del 07-05-2018	GP 231029 X23368 FCE A 80 del Licencia Construcción IE Curaduria	\$ 565.244	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
LL4-0552	IE DIEGO FALLON	407009	OP 63 del 27-07-18, PAGO FRA 004131 del 01-06-2018	GP246493 X24308 Cargo fijo Curaduria	\$ 565.242	\$ 52.249	\$ 13.537	\$ 2.137
TOTAL RETENCIONES NO EFECTUADAS					\$ 399.932.844	\$ 20.337.193	\$ 13.530.520	\$ 699.913

Fuente: Comprobantes de pago y soportes suministrados por el Consorcio FFE Alianza BBVA.

Respuesta del Auditado

“Teniendo en cuenta que la facturas no vienen a nombre del patrimonio, si no a nombre de un tercero diferente, no se procede a realizar la aplicación de retenciones, es importante señalar, que en estos casos el pago se registra como un desembolso a terceros por parte del Patrimonio Autónomo. Se indica que por la naturaleza de unas retenciones no se causa un daño al patrimonio público, lo anterior de acuerdo con su naturaleza.

La retención en la fuente es un pago anticipado del impuesto que se trate, el contribuyente que es el sujeto pasivo responsable del impuesto, en este caso el Curador (emisor de la factura), debe ser el que realice el pago de sus obligaciones tributarias, y sencillamente no podrá imputar en su declaración las retenciones no practicadas, por la sencilla razón es claro que si no se practicaron no podrá existir un certificado de retenciones que es necesario para soportar las retenciones que se imputen en la respectiva declaración del impuesto. El curador declara y paga el impuesto pertinente, no puede deducir las retenciones, y debe pagar el impuesto completo, por ende, no se causa un detrimento para el erario; ya que se reitera el Curador no podrá deducir las retenciones”. (sic)

Comentario de la CGR

Art. 368 del Estatuto Tributario. Quienes son agentes de retención. ...El Parágrafo 2º del Artículo 368 del E.T., señala: *“Además de los agentes de retención enumerados en este artículo, el Gobierno podrá designar como tales a quienes efectúen el pago o abono en cuenta a nombre o por cuenta de un tercero o en su calidad de financiadores de la respectiva operación, aunque no intervengan directamente en la transacción que da lugar al impuesto objeto de la retención.”*

De conformidad con lo establecido en el parágrafo 10 del artículo 102 del E.T. el agente retenedor es la fiduciaria como administradora al momento del pago o abono en cuenta al fideicomitente o al beneficiario.

Por lo expuesto, el equipo auditor considera que, de acuerdo con lo establecido en las Normas tributarias mencionadas y en el objeto del Contrato 1380 de 2015, el Consorcio FFIE Alianza BBVA, en su calidad de vocero del PA-FFIE que cumple con las obligaciones de pago y administrador de los recursos aportados por el municipio de Ibagué, estaba obligada a efectuar las retenciones respectivas al momento del pago o abono en cuenta.

Hallazgo N° 72 Control Interno Municipio de Ibagué (D)

El numeral 7 del Artículo 23 de la Resolución 10281 del MEN señala entre otras responsabilidades de la Entidades Territoriales la de Mantener actualizado el censo de infraestructura educativa regional, CIER, antiguo sistema interactivo de consulta de infraestructura educativa, Sicied, o su equivalente, con el fin de contar con información actualizada del estado de la infraestructura educativa en cada

municipio, y como soporte y ayuda en el proceso de priorización de las obras de infraestructura que debe adelantar la junta administradora del FFIE.

Conforme con el artículo 4 del Acuerdo No. 007 del 14 de julio de 2016, también es obligación de la entidad presentar informes semestrales ante el Concejo o comisión permanente de presupuesto, desde la suscripción del Acuerdo No. 007 de 2016. Este informe deberá señalar los avances, compromisos adquiridos, copia de los contratos suscritos, plazo, forma de pago, desembolsos efectuados, intereses a cancelar, entidad financiera, proyectos a ejecutar, monto y demás información pertinente.

La Ley 87 de 1993 establece en el artículo 2, literal g) de los objetivos del sistema de control interno, el de garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario. *Deberes. Estableció en el numeral 1. "Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Convenio Interadministrativo No. 01291 del 3 de octubre de 2016, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional - MEN – y el Municipio de Ibagué para desarrollar las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el Municipio de Ibagué, que contribuyan a la implementación del programa de jornada única y que serán ejecutados por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa a través del Patrimonio Autónomo autorizado se presentaron las siguientes deficiencias:

- El Municipio de Ibagué no tiene información actualizada del estado de la infraestructura educativa, la información que entregó fue resorte exclusivo del FFIE.
- El Municipio de Ibagué no tiene informes semestrales presentados ante el Concejo o comisión permanente de presupuesto que indique los avances, compromisos adquiridos, plazo, forma de pago, desembolsos efectuados, intereses a cancelar, entidad financiera, proyectos a ejecutar, monto y demás información pertinente.
- El municipio de Ibagué no presentó informes del resultado de las visitas realizadas a las obras de infraestructuras educativas en su jurisdicción.

Lo anterior, debido a deficiencias en los mecanismos de seguimiento y monitoreo por parte de la administración municipal, a los proyectos de infraestructura educativa en el municipio de Ibagué.

Lo que afectó el cumplimiento de las políticas trazadas por la entidad territorial, la toma oportuna de decisiones, por la omisión en la entrega de informes, provocando incumplimiento de las metas y objetivos previstos, derivados del convenio 01291 de 2016. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**

Respuesta del Auditado

La respuesta del FFIE-MEN y la Alcaldía Municipal de Ibagué – ETC, se manifiestan así:

Punto 1: *Anexan copia del informe actualizado por parte de la Secretaría de Educación Municipal, de la infraestructura educativa, de jornada única, convenio interadministrativo 1291 de 2016. (Anexo 3 folios) y el MEN indica que la información actualizada del estado de la infraestructura educativa fue resorte exclusivo del FFIE (...)*

Punto 2: *La ETC allega un archivo donde se encuentran todos los informes presentados al Concejo Municipal, los cuales indican los avances y compromisos técnicos de las obras de jornada Única. Como también anexan copias de los radicados por parte de la Secretaría de Educación al Concejo Municipal donde se evidencia que si ha cumplido con él envió de dicha información solicitada por el Concejo Municipal.*

El FFIE - MEN indica que este punto es de conocimiento exclusivo de la ETC y la Unidad de Gestión – UG no se pronuncia al respecto.

Punto 3: *la ETC allegan un archivo donde se encuentran todas las actas de visitas de las obras.*

El FFIE - MEN indica que este punto es de conocimiento exclusivo de la entidad territorial y la Unidad de Gestión del FFIE no se pronuncia al respecto.

Comentario de la CGR

Punto 1: De acuerdo con la respuesta del FFIE - MEN, la información entregada por el Municipio es resorte exclusivo del FFIE, por lo tanto, es responsabilidad de la Entidades Territoriales la de mantener actualizado el censo de infraestructura educativa regional, CIER, antiguo sistema interactivo de consulta de infraestructura educativa, Sicied, o su equivalente, con el fin de contar con información actualizada del estado de la infraestructura educativa en cada municipio, y como soporte y ayuda en el proceso de priorización de las obras de infraestructura que debe adelantar la junta administradora del FFIE.

Punto 2 sobre los informes semestrales al Concejo municipal se tiene que, según soportes con radicados al Concejo son respuestas Rad 2018PQR27563 del

30/10/2018, Fechados: 23/04/2019, 30/07/2019 y 31/10/2019 respectivamente. Estos informes no son semestrales y son radicados como respuestas de PQR.

Respecto a los documentos allegado se evidencian informes que no son semestrales, estos no están presentados conforme con el Art. 4 del Acuerdo No. 007 del 14 de julio de 2016, que establece que estos informes deberán señalar los avances, compromisos adquiridos, copia de los contratos suscritos, plazo, forma de pago, desembolsos efectuados, intereses a cancelar, entidad financiera, proyectos a ejecutar, monto y demás información pertinente, luego lo allegado no cumple con la exigencia normativa.

Punto 3: No hay evidencias de informes de resultado de las visitas realizadas directamente por la Secretaría de Educación que informe los acontecimientos presentados en las obras de infraestructura educativas.

Hallazgo N° 73 Diseño complementario muro Acuerdo de Obra 407006 IE Alberto Santofimio Caicedo - sede principal (D)

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. *Deberes. Estableció en el numeral 1. “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 2, “ALCANCE GENERAL” literal c) “Contenido y condiciones del Acuerdo de Obras”, establece, entre otros: “El Cronograma aprobado por la Interventoría para la Fase 1 deberá ser presentado al PA FFIE dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de suscripción del Acuerdo de Obras de acuerdo con lo establecido en el formato señalado en el Anexo No.1 del Acuerdo. Las actividades que se listan en el formato son las mínimas requeridas por el PA FFIE para realizar el seguimiento, sin embargo, el Contratista y el Interventor **podrán incluir actividades intermedias que consideren necesarias, sin que las mismas afecten el costo y plazo pactado en los TCC, el Contrato Marco con sus anexos técnicos y lo establecido en el Acuerdo de Obras.**” (Negrilla fuera de texto) (...) “El Cronograma aprobado para la Interventoría para la Fase 2 deberá ser presentado al PA FFIE dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de recepción de las Licencias y Permisos para inicio de las obras de acuerdo con lo establecido en el formato señalado en del Anexo No.2 del Acuerdo de Obra. Las actividades que se listan en el formato son las mínimas requeridas por el PA FFIE para realizar el seguimiento, sin embargo, el Contratista (sic) e Interventor **podrán incluir actividades intermedias que consideren necesarias, sin que las mismas afecten el costo y plazo pactado en los TCC, el Contrato Marco con sus anexos técnicos y lo establecido en el Acuerdo de Obra.**” (Negrilla fuera de texto)*

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, literal b) Análisis del Lugar, establece, entre

otros: “El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: **Aspectos Físicos: Morfología:** Analiza el lugar con respecto a su geomorfología, topografía, orientación, área disponible para la implantación del Proyecto, vegetación, clima, asolación, vientos, vías, servicios públicos. Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los **tres días hábiles** siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.”

En el literal c) *Estudios Técnicos*, en el aparte correspondiente a *Estudio geotécnico*, establece: “El estudio geotécnico debe contemplar todos los análisis de suelos y los diseños necesarios para que garanticen la estabilidad de las construcciones, y suministrar la información necesaria para la elaboración de los diseños estructurales e hidráulicos.”

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-38-2016, el 12/01/2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 407006, con el objeto de realizar labores de i) Preconstrucción, ii) Construcción y iii) Post construcción para la ampliación y mejoramiento de la Institución Educativa – IE Alberto Santofimio Caicedo Sede principal de la ciudad de Ibagué, por valor inicial de \$5.756.420.484. Acuerdo suscrito inicialmente entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante y la Unión Temporal MEN 2016 como Contratista quien, mediante contrato de cesión parcial del 10 de diciembre de 2018, cedió el Acuerdo de Obra a G.M.P Ingenieros S.A.S.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Obra No. 407006 está a cargo del Consorcio Aulas 2016, de conformidad con las obligaciones establecidas en el Acta de Servicio N° 407006 suscrita el 12/01/2017 por el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante, con el Consorcio Aulas 2016, como Contratista Interventor, en desarrollo del Contrato Marco de Interventoría N° 1380-54-2016.

Contratos en los que se determinaron situaciones que involucran recursos por \$21.878.382, como se detalla a continuación:

Diseño Muro de Contención

\$19.024.680. Porque con otrosí número 2 del 05 de marzo de 2018, se incluyó la Fase Intermedia 1 al Acuerdo de Obra 407006, con el fin de elaborar los diseños complementarios de “...un muro de contención adyacente al espacio destinado a comedor-cocina, circulación interna y aulas de básica y media, de una longitud de 93.6 metros lineales

aproximadamente...”, estudio que era previsible desde la visita de análisis del lugar y cuya necesidad se determinó durante la ejecución de la Fase1, fase dentro de la que se debió ejecutar por encontrarse incluida en su alcance sin que implicara afectación al costo y plazo pactados para el Acuerdo de Obra.

Interventoría

\$2.853.702. Porque mediante oficio número 2 del 05 de marzo de 2018, se incluyó la fase intermedia al Acta de Servicio 407006, por concepto de interventoría a los diseños citados en el párrafo anterior que corresponden al alcance de la Fase 1 del Acuerdo de Obra.

Lo anterior, por deficiencias de evaluación, control y seguimiento del Acuerdo de Obra por parte de la Interventoría, de la Supervisión técnica, de la Coordinación Regional, del Comité Técnico, y del Comité Fiduciario del PA-FFIE quien aprobó dichas modificaciones y de la Entidad Territorial – ETC.

Lo que genera vulneración de la normatividad contractual pactada. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Indican que la visita de análisis del lugar “solo incluía las recomendaciones de viabilidad de la obra...” y que “Al momento de suscribir el Acuerdo de Obras se determinó la necesidad de la ejecución de los muros de contención mas no se podía determinar el alcance de dichas obras”. Que el alcance final se define propiamente cuando comienza la ejecución de los proyectos, particularmente, producto de los estudios y diseños se determinan las condiciones reales de los suelos, así como la necesidad de ejecutar diseños y obras complementarias que hacen parte de la Fase 1. Agregan que los muros de contención se encuentran por fuera del área de las edificaciones y no hacen parte del área construida, por lo que no son del alcance del Acuerdo de Obra toda vez que el precio global fijado para todas las obras, fue producto de una estructuración en la que se tuvo en cuenta solo el área a construir.

Comentario de la CGR

La decisión inicial de que el muro de contención hacía parte del área construida, el plano estructural en el cual aparece el muro de contención proyectado de manera coincidente con la estructura de la edificación y los planos arquitectónicos en los que se da un manejo a la pendiente del predio, que no supera el 7%, con terrazas y rampas peatonales evidencian que no existió justificación para contratar la elaboración del diseño para la construcción del muro de contención en estudio.

Hallazgo N° 74 Obras Complementarias y liquidación Acuerdo de Obra 407007 IE Niño Jesús de Praga - sede ITSOR (D)

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. *Deberes. Estableció en el numeral 1. “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 6.6 Valor Fase 2 Construcción, establece: *“Para el cálculo de los valores de la fase 2 (construcción) a realizar, el PA FFIE ha determinado un precio unitario por M2 construido por ETC de acuerdo con los precios históricos que el MEN ha ejecutado en diversos y diferentes Proyectos de infraestructuras educativas en el territorio nacional, Tales como: Megacolegios, Proyectos de Ley 21, Atención infraestructuras afectadas por Ola invernal, Fondo de adaptación, Etc. A continuación, se presentan los valores por M2 rural y urbano por región para aula y para espacios complementarios, y por ETC que componen dichos Grupos. Los cuales incluyen todos los Costos Directos (CD), gastos, y Costos Indirectos (Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y **actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como:** tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, muros de contención que hagan parte del área construida, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse **las explicaciones y limpieza de las áreas a intervenir.**”* (Negrilla fuera de texto)

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 6.7 Cálculo del valor precio global fijo Fase 2 - Construcción, establece: *“Para calcular el valor del precio global fijo de la Fase 2, el cual será consignado en cada una de las Acuerdos de Obra se seguirá el siguiente procedimiento: i) se calculará el área por M2, de acuerdo con la estructuración y el alcance definido en ella por el PA FFIE y a los requerimientos de área contemplados en la NTC 4595. Los lineamientos definidos por el MEN para los colegios 10, así como los lineamientos técnicos que, por cualquier medio, defina el MEN para la implementación del PNIE para los diferentes ambientes educativos, y el valor que corresponda bien sea a aulas o ambientes complementarios por ETC, el cual será multiplicado por el área de intervención. Esta operación da como resultado el valor a precio global fijo de la IE a intervenir y que será el valor que se consignará en el Acuerdo de Obras.”*

Lineamientos y recomendaciones para el diseño Arquitectónico del Colegio de Jornada Única – Colegio 10. Anexos Técnicos - Documento Estructural – Recomendaciones para el Diseño de las Estructuras, en su Numeral 13. CIMENTACIONES, TERRENOS INCLINADOS Y MUROS DE CONTENCIÓN, contempla, entre otros: *“Terrenos Inclinaados Y Muros De Contención Los proyectos se deben desarrollar en lotes relativamente planos o con pendientes menores. Se deben evitar terrenos inclinados con pendientes promedio superiores al 15 % porque presentan los siguientes inconvenientes que redundan en costos importantes para el proyecto: -Movimientos de tierra importantes -Proyecto de muros de contención -Desarrollo de rampas y escaleras para salvar los cambios de nivel que se puedan presentar entre terrazas del proyecto.*

En caso de que sea inevitable la construcción de proyectos en predios inclinados, se debe procurar lo siguiente: Desarrollar taludes a cambio de estructuras de contención en la medida de lo posible. De ser necesario, proyectar estructuras de contención de alturas de relleno no mayores a 1.50 m. Alturas mayores conducen a estructuras de contención costosas. El estudio de suelos debe incorporar análisis de estabilidad de ladera en condiciones con sismo y sin sismo.”

Norma Técnica Colombiana NTC-4595, “Planeamiento y Diseño de Instalaciones y ambiente Escolares”, Segunda Actualización, numeral 4.7 “En cuanto a su configuración, los lotes destinados a la construcción de edificaciones e instalaciones escolares deben tener pendientes máximas del 15 % y deben mantener dimensiones en una proporción tal que permita la ubicación adecuada de canchas multiuso u otras instalaciones de área considerable. Relaciones ancho-largo desde 1:1 hasta 1:4 se consideran apropiadas. Cuando la topografía de la región no permita cumplir estas condiciones, se deben realizar los estudios técnicos necesarios que garanticen la seguridad, accesibilidad y calidad de las instalaciones educativas”.

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-38-2016, el 31/01/2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 407007, con el objeto de realizar labores de i) preconstrucción, ii) Construcción y iii) Post Construcción para la ampliación y mejoramiento de la Institución Educativa Niño Jesús de Praga Sede ITSOR ubicada en la Calle 67 Carrera 1ª Etapa 2da del Barrio Jordán, en el municipio de Ibagué, por valor inicial de \$1.376.946.908. Acuerdo suscrito inicialmente entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA, vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante y la Unión Temporal MEN 2016 como Contratista quien, mediante contrato de cesión parcial del 10 de diciembre de 2018, cedió el Acuerdo de Obra a G.M.P INGENIEROS S.A.S., donde se determinaron situaciones que involucran recursos por \$73.942.234, discriminados así:

- \$2.028.154. Porque en la liquidación del nuevo valor del Acuerdo de Obra definido en el Otrosí No. 1, 55,872 m² correspondientes al ítem de Circulaciones se liquidaron a precios de 2017; cuando debieron liquidarse a precios de 2016.
- \$12.061.875. Porque el valor Global del Acuerdo de Obra se calculó considerando, entre otros, un área de 540 metros cuadrados para el *Campo Deportivo*, cuando, de acuerdo a los planos arquitectónicos aportados el Área Deportiva proyectada tiene 435 metros cuadrados.
- \$59.852.205. Porque se adicionaron y recibieron obras complementarias que incluyen actividades que están consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra 407007 por \$55.936.640 y \$3.915.565 por concepto de interventoría, según adiciona realizada al Acta de Servicio 407007.

Por deficiencias de evaluación, control y seguimiento del Acuerdo de Obra por parte de la Interventoría, de la Supervisión técnica, de la Coordinación Regional, del Comité Técnico, y del Comité Fiduciario del PA-FFIE quien aprobó dicha

modificación y de la Entidad Territorial – ETC; lo que puede genera vulneración de la normatividad contractual pactada.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del Auditado

En el caso sub examine el proceso de estructuración adoptado por el equipo auditor para su análisis difiere del aplicado por la UG FFIE, toda vez que no obedece al cálculo que debe ser aplicado para determinar el valor de todos los acuerdos de obra. Una vez se verificaron los nuevos espacios a incluir en el Acuerdo de Obra No. 407007, los mismos fueron afectados por el valor por m² indexado al año 2017. Con el rediseño del proyecto se aumentó el área total del proyecto lo cual redujo el área disponible para el área deportiva. Se determinó que el Contratista ejecutar esta obra con las mismas especificaciones en otras áreas del lote.

Para no incurrir en costos elevados como lo serían los de un muro de contención, y dado que las condiciones del predio así lo permitían, se diseñó una solución alterna que consistió en realizar unos movimientos de tierra para minimizar la diferencia de nivel presentado entre el predio del proyecto y la Calle 68 aledaña al mismo. Justifican los movimientos de tierra en la limitante de pendientes del 15 % en lotes para adelantar edificaciones destinadas a instalaciones escolares según la Norma Técnica NTC 4595 y para garantizar la viabilidad del proyecto.

Comentario de la CGR

La revisión de la reliquidación del Acuerdo de Obra se realizó por parte del equipo auditor tomando como base la estructuración del Acuerdo de Obra No. 407007, aportada por la UG FFIE, teniendo en cuenta, además, la indexación del precio para el año 2017, de acuerdo con el Anexo Técnico 1 de la convocatoria abierta FFIE 04 de 2016. No se aportó evidencia del cumplimiento de los compromisos del contratista de Obra en su propuesta de compensación del área deportiva. El proyecto contaba con un diseño que consideró el manejo de las diferencias de nivel del lote con terrazas y rampas.

Hallazgo N° 75 Obras complementarias Acuerdo de Obra 404014 IE Celmira Huertas - sede principal (D)

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. *Deberes. Estableció en el numeral 1. “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los*

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

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, literal b), Análisis del Lugar, establece, entre otros: *“El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: Aspectos Físicos Morfología: Analiza el lugar con respecto a su geomorfología, topografía, orientación, área disponible para la implantación del Proyecto, vegetación, clima, asolación, vientos, vías, servicios públicos. Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.”*

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 6.6 Valor Fase 2 Construcción, establece: *“Para el cálculo de los valores de la fase 2 (construcción) a realizar, el PA FFIE ha determinado un precio unitario por M2 construido por ETC de acuerdo con los precios históricos que el MEN ha ejecutado en diversos y diferentes Proyectos de infraestructuras educativas en el territorio nacional, Tales como: Megacolegios, Proyectos de Ley 21, Atención infraestructuras afectadas por Ola invernal, Fondo de adaptación, Etc. A continuación, se presentan los valores por M2 rural y urbano por región para aula y para espacios complementarios, y por ETC que componen dichos Grupos. Los cuales incluyen todos los Costos Directos (CD), gastos, y Costos Indirectos (Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y **actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como:** tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, muros de contención que hagan parte del área construida, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse **las explicaciones y limpieza de las áreas a intervenir.**”* (Negrilla fuera de texto)

Lineamientos y recomendaciones para el diseño Arquitectónico del Colegio de Jornada Única – Colegio 10. Anexos Técnicos - Documento Estructural – Recomendaciones para el Diseño de las Estructuras, en su Numeral 13. CIMENTACIONES, TERRENOS INCLINADOS Y MUROS DE CONTENCIÓN, contempla, entre otros: *“Terrenos Inclinationados Y Muros De Contención Los proyectos se deben desarrollar en lotes relativamente planos o con pendientes menores. Se deben evitar terrenos inclinados con pendientes promedio superiores al 15 % porque presentan los siguientes inconvenientes que redundan en costos importantes para el proyecto: -Movimientos de tierra importantes -Proyecto de muros de contención -Desarrollo de rampas y escaleras para salvar los cambios de nivel que se puedan presentar entre terrazas del proyecto.*

En caso de que sea inevitable la construcción de proyectos en predios inclinados, se debe procurar lo siguiente: Desarrollar taludes a cambio de estructuras de contención en la medida de lo posible. De ser necesario, proyectar estructuras de contención de alturas de relleno no mayores a 1.50 m. Alturas mayores conducen a estructuras de contención costosas. El estudio de suelos debe incorporar análisis de estabilidad de ladera en condiciones con sismo y sin sismo.”

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-34-2016, el 28/09/2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 404014, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante y Constructora Colpatria S.A., con el objeto de realizar labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post construcción para la reconstrucción de la IE Celmira Huertas Sede Principal ubicada en la Carrera 5 # 65-41 B, en el municipio de Ibagué, por valor inicial de \$3.693.558.895.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Obra No. 404014 está a cargo del Consorcio AGG, de conformidad con las obligaciones establecidas en el Acta de Servicio N°404014 suscrita el 28/09/2017 por el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante, con el Consorcio AGG, como Contratista Interventor, en desarrollo del Contrato Marco de Interventoría N°1380-51-2016- Grupo 5, del 12 de julio de 2016.

Contratos en los que se determinaron situaciones que involucran recursos por \$288.492.486, como se detalla a continuación:

Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra

\$274.754.749. Porque el 04/10/2019, mediante otrosí número 3 al Acuerdo de Obra 404014 se adicionó el valor de la Fase 2 en \$1.521.229.881, para la ejecución de obras complementarias que incluyen actividades que están consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, a saber:

Cuadro No. 114
Valor Obras Complementarias
Cifras en pesos

Descripción	Costo Total (Incluye AIU)
Movimiento de Tierras Para Conformación de Terrazas	274.754.749
Total Costos Obras Complementarias	274.754.749

Fuente: Otrosí N° 3 del Acuerdo de Obra N° 404014 y comunicación IE-ENV5-3077 del 11/09/2019
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Interventoría a Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra \$13.737.737. Porque mediante Otrosí número 4 del 04/10/2019 se adicionó el Acta de Servicio 404014 en \$79.130.678, de los cuales \$13.737.737 corresponden a labores de interventoría por obras que están consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, a saber:

Cuadro No. 115
Interventoría Obras Complementarias
Cifras en pesos

Descripción	Valor
Movimiento de Tierras Para conformación de Terrazas	13.737.737
Total Costos Obras Complementarias	13.737.737

Fuente: Otrosí N°4 del Acta de Servicio N° 404014 y Comunicación P-140-404014-109 del 18/09/2019.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior, por deficiencias de evaluación, control y seguimiento del Acuerdo de Obra por parte de la Interventoría, de la Supervisión técnica, de la Coordinación Regional, del Comité Técnico, y del Comité Fiduciario del PA-FFIE quien aprobó dicha modificación y de la Entidad Territorial – ETC. Lo que genera vulneración de la normatividad contractual pactada.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria

Respuesta del Auditado

Estas actividades no pueden ser cuantificadas y dimensionadas de forma previa a la suscripción del Acuerdo de Obra o a la visita de análisis del lugar del proyecto. En la misma surgen de las recomendaciones resultantes de la ejecución del estudio de suelos y el levantamiento topográfico, los cuales solo pueden desarrollarse una vez suscrito el Acuerdo de Obra e iniciada la fase 1 – actividad no previsible. Justifican los movimientos de tierra en la limitante de pendientes del 15 % en lotes para adelantar edificaciones destinadas a instalaciones escolares según la Norma Técnica NTC 4595 y para garantizar la viabilidad del proyecto. Las partes en ejercicio de su libertad contractual bajo la figura de contrato privado, pactaron la ejecución de movimientos de tierras y conformación de terrazas bajo condiciones superiores a las condiciones estándar contempladas en el valor por m² establecido por el FFIE, situación que ocasiona el reconocimiento adicional de estas actividades. Caso contrario, la ETC habría incurrido en sobrecostos para adquirir un predio que cumpla con la normatividad y realizar los estudios pertinentes en el nuevo predio.

Comentario del CGR

Tanto en el acta de visita de análisis del lugar como en el consecuente informe de visita se dejó consignada la necesidad de obras adicionales para el manejo de las diferencias de nivel presentadas en el lote, por tanto, el Contratista de obra era conocedor de esta necesidad. Adicionalmente, de conformidad con el Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 6.6 Valor Fase 2 Construcción, las explicaciones están incluidas dentro de los valores por m² construido determinados por el PA FFIE para el cálculo de los valores de la Fase 2,

no se justifica la inclusión como actividades complementarias financiadas 100% por la ETC.

Hallazgo N° 76 Obras y diseños complementarios Acuerdo de Obra 404025 IE Germán Pardo García - sede Jorge Quevedo Velásquez (D)

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. *Deberes. Estableció en el numeral 1. “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente*

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, literal b) Análisis del Lugar, establece, entre otros: *“El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: Aspectos Físicos: Morfología: Analiza el lugar con respecto a su geomorfología, topografía, orientación, área disponible para la implantación del Proyecto, vegetación, clima, asolación, vientos, vías, servicios públicos. Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.”*

En el literal c) Estudios Técnicos, en el aparte correspondiente a Estudio geotécnico, establece: *“El estudio geotécnico debe contemplar todos los análisis de suelos y los diseños necesarios para que garanticen la estabilidad de las construcciones, y suministrar la información necesaria para la elaboración de los diseños estructurales e hidráulicos.”*

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-34-2016, el 26/01/2018 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 404025, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante y Constructora Colpatria S.A., con el objeto de realizar labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post construcción para la ampliación y mejoramiento de la Institución Educativa Germán Pardo García sede Jorge Quevedo Velásquez ubicada en la Carrera 6 # 13-118 en el municipio de Ibagué, por valor inicial de \$4.334.182.327.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Obra No. 404025 está a cargo del Consorcio Aulas 2016, de conformidad con las obligaciones

establecidas en el Acta de Servicio N°404025 suscrita el 26/01/2018 por el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante, con el Consorcio Aulas 2016, como Contratista Interventor, en desarrollo del Contrato Marco de Interventoría N°1380-49-2016 del 12 de julio de 2016.

Contratos en los que se determinaron situaciones que comprometen recursos por \$605.374.927, como se detalla a continuación:

Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra

\$513.793.012. Porque el 04/10/2019, mediante otrosí número 4 al Acuerdo de Obra 404025 se adicionó el valor de la Fase 2 en \$518.979.974, para la ejecución de obras complementarias que incluyen actividades que están consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, a saber:

Cuadro No. 116
Valor obras complementarias
Cifras en pesos

Descripción	Costo Total (Incluye AIU)
Cambio de Especificación Placa de Contrapiso	329.559.881,00
Movimiento de Tierras Para conformación de Terrazas	7.655.277,00
Construcción Muros de Contención	176.577.854,00
Total Costos Obras Complementarias	513.793.012,00

Fuente: Otrosí N° 4 del Acuerdo de Obra N° 404025 y comunicación IE-ENV5-2862
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Interventoría a Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra

\$25.689.651. Porque mediante Otrosí número 5 del 04/10/2019 se adicionó el Acta de Servicio 404025 en \$25.948.999, de los cuales \$25.689.651 corresponden a labores de interventoría por obras que están consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, a saber:

Cuadro No. 117
Interventoría Obras Complementarias
Cifras en pesos

Descripción	Valor
Cambio de Especificación Placa de Contrapiso	16.477.994,00
Movimiento de Tierras Para conformación de Terrazas	382.764,00
Construcción Muros de Contención	8.828.893,00
Total Costos Obras Complementarias	25.689.651,00

Fuente: Otrosí N°5 del Acta de Servicio N°404025
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Supervisión Técnica Independiente

\$5.791.384. Porque mediante Otrosí número 7 del 27/12/2019, se adicionó el Acta de Servicio 404025 en \$5.791.384 por concepto de Supervisión Técnica Independiente, para obras que están consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, según se detalla a continuación:

Cuadro No. 118
Supervisión Técnica Independiente
Cifras en pesos

Descripción	Costo Directo Obra	Supervisión Técnica Independiente		
		1,25 % Costo Directo Obra	IVA	Total
A		$b = 0,0125 * a$	$c = 0,19 * b$	$d = b + c$
Cambio de Especificación Placa de Contrapiso	253.507.601,00	3.168.845,01	602.080,55	3.770.926
Construcción Muros de Contención	135.829.118,00	1.697.863,98	322.594,16	2.020.458
Total Costos Supervisión Técnica Independiente				5.791.384

Fuente: Otrosí N°7 del Acta de Servicio N°404025 y comunicación IE-ENV5-2862

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Estudio de Amenaza Por Remoción en Masa

\$34.750.202. Porque el 01 de octubre de 2018, mediante Otrosí número 2 al Acuerdo de Obra 404025 se adicionaron a la Fase 1 \$34.750.202 para la ejecución de estudios complementarios de amenaza por remoción en masa del talud ubicado en la parte norte del predio de la Institución Educativa y que están comprendidos dentro del alcance inicial de los estudios y diseños que conforman la Fase 1.

Diseños Complementarios de Urbanismo

\$22.044.068. Porque el 22 de octubre de 2019, mediante Otrosí número 5 al Acuerdo de Obra 404025 se adicionaron a la Fase 2 \$22.044.068 para "...adelantar obras complementarias de Diseños complementarios de urbanismo (Eléctrico, arquitectónico, estructural e hidrosanitario) y diseño de cerramiento exterior..." actividades que se encuentran incluidas en el valor asignado para la etapa de preconstrucción.

Interventoría a Diseños Complementarios de Urbanismo

\$3.306.610. Porque mediante Otrosí número 6 del 22/10/2019 se adicionó el Acta de Servicio 404025 en \$3.306.610, para interventoría a los Diseños complementarios de urbanismo (Eléctrico, arquitectónico, estructural e hidrosanitario) y diseño de cerramiento exterior, diseños que se encuentran incluidos en el valor asignado para la etapa de preconstrucción.

Lo anterior, por deficiencias de evaluación, control y seguimiento del Acuerdo de Obra por parte de la Interventoría, de la Supervisión técnica, de la Coordinación Regional, del Comité Técnico, y del Comité Fiduciario del PA-FFIE quien aprobó dicha modificación y de la Entidad Territorial – ETC.

Lo que genera vulneración de la normatividad contractual pactada. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Sobre el **Cambio de Especificación Placa de Contrapiso**: Manifiestan que la estructuración de los pliegos se realizó con base en lotes con pendientes no mayores al 15%, según los estándares del ministerio; así como en la Norma Técnica Colombiana NTC 4595.

Agregan que de acuerdo con la respuesta número 214 a las observaciones a los Términos de Condiciones Contractuales, el sistema empleado en la Institución Educativa German Pardo (Placa aérea de cimentación) corresponde a una cimentación especial y en consecuencia no está contemplado en el valor por M² establecido en la Invitación Abierta FFIE 004 de 2016.

En cuanto al **Movimiento de Tierras Para conformación de Terrazas**: Los movimientos de tierra para conformación de terrazas no pueden ser cuantificados y dimensionados de forma previa a la suscripción del Acuerdo de Obra o la visita de análisis del lugar. La aprobación de movimientos de tierras y conformación de terrazas como actividad complementaria, se hizo para evitar concepto de inviabilidad y ahorrar recursos a la ECT por adquisición de un nuevo predio.

Respecto de la **Construcción Muros de Contención**: Exponen que al momento de la visita y con anterioridad a la realización de los estudios correspondientes de la Fase 1 no se puede establecer “costo y alcance de las obras relativas a los muros...”. Los muros de contención contratados para la institución educativa corresponden a muros independientes de las edificaciones.

Sobre el **Estudio de Amenaza por Remoción en Masa**: Aportan concepto técnico de firma especialista en estudios de suelos, en el sentido de que la necesidad de estructurar los diseños complementarios no era previsible al momento de realizar la visita de análisis del lugar sino tiempo después, durante la ejecución de la Fase 1, una vez iniciados los estudios de suelos y avanzado el diseño arquitectónico.

Dentro de los honorarios para Fase 1 establecidos en el numeral 6.3 del Anexo Técnico no está prevista la elaboración de estudios de remoción en masa y por tanto no hacen parte del área diseñada de ahí que se denominan “Diseño Complementario

Fundamental” y como tal debe ser cofinanciados al 100% por la ETC según el numeral 6.9 del Anexo Técnico.

Respecto de los Diseños Complementarios de Urbanismo e Interventoría a Diseños Complementarios de Urbanismo: Exponen que los estudios y diseños de áreas exteriores incluidos dentro del alcance de la Fase 1 corresponden a aquellas áreas aferentes a las edificaciones que hacen parte del proyecto y las circulaciones de conexión entre estas, en constancia del cumplimiento por parte del Contratista, se cita el Acta de Recibo a Satisfacción de la Fase 1. Por tanto, el diseño de los demás elementos del urbanismo no hace parte del diseño contratado por el FFIE. Asimismo, que el Anexo Técnico de Contratación en su numeral 6.9, “...prevé la existencia de obras complementarias que no se encuentran incluidas dentro del valor por m2 de diseño y construcción...”.

Comentario de la CGR

Sobre el **Cambio de Especificación Placa de Contrapiso**: De conformidad con la memoria estructural, el estudio de suelos y los planos estructurales aportados por la UG FFIE durante el proceso auditor, la cimentación de las estructuras del proyecto en estudio está conformadas por zapatas aisladas cimentadas superficialmente, por tanto, se enmarcan dentro de las “*cimentaciones convencionales*” que, según los auditados, se encuentran dentro del alcance de los acuerdos de obra.

Considera el equipo Auditor que la apreciación de que la Placa aérea de cimentación corresponde a una cimentación especial es errada en tanto que el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, en el Capítulo C-2 Notación y Definiciones, literal, C.2.2 — Definiciones, precisa que una cimentación es el “*Conjunto de los elementos estructurales destinados a transmitir las cargas de una estructura al suelo o roca de apoyo*”. Distinto de lo que sucede en el caso que nos ocupa donde los elementos de esta placa no cumplen con esta definición, ni siquiera entran en contacto con el suelo.

En cuanto al **Movimiento de Tierras Para conformación de Terrazas**: Según se puede apreciar tanto en el acta de visita suscrita el 28 de noviembre de 2017 como en el respectivo informe donde se plasmó que una zona del lote presentaba pendientes superiores al 15%, advirtiendo, además de la necesidad de obras adicionales para la estabilización del terreno. Si bien, los movimientos de tierra para conformación de terrazas no pueden ser cuantificados y dimensionados de forma previa si se puede prever su necesidad y magnitud.

Respecto de la **Construcción Muros de Contención**: Como quedó plasmado en el acta de visita suscrita el 28 de noviembre de 2017 y en el respectivo informe de

visita de análisis del lugar, la necesidad y magnitud de las obras necesarias para la adecuación del terreno si eran previsible. En efecto, algunos de los muros de contención son independientes de las edificaciones, sin embargo, revisado el presupuesto de aprobación de obras complementarias, el capítulo no está discriminado por cada muro ni sus actividades conexas y, en consecuencia, no permite establecer la cuantía correspondiente a los muros que cumplen esta condición.

Sobre el **Estudio de Amenaza por Remoción en Masa**: Como ya se mencionó, los actores conocían de las necesidades adicionales de inversión para adecuar un sector del predio para su habilitación por presentar pendientes superiores al 15%. Los anexos técnicos que hacen parte de la Invitación abierta FFIE 004 de 2016, son claros en que *“En el caso de terrenos inclinados, los análisis deben incluir estudios de estabilidad de ladera y riesgo de remoción en masa. En caso de requerirse, se deben proyectar las obras de mitigación del riesgo”*, lo anterior, en concordancia con título H de la NSR-10.

El numeral 6.9 del Anexo Técnico se refiere a *“Actividades de obra que no se contemplan en los alcances de la cofinanciación establecida...”*, no hace alusión a estudios y diseños, como si lo establece el citado Anexo Técnico en el numeral 2 Alcance General, literal c) Contenido y Condiciones del Acuerdo de Obras, que establece para la Fase 1, entre otros, *“El Contratista y el Interventor podrán incluir actividades intermedias que consideren necesarias, sin que las mismas afecten el costo y plazo pactado...”*.

Respecto de los **Diseños Complementarios de Urbanismo e Interventoría a Diseños Complementarios de Urbanismo**: El numeral 6.9 del Anexo Técnico no hace alusión a estudios y diseños. Este Anexo Técnico, en su numeral 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, dentro del alcance técnico de la Fase 1, literal c) Estudios Técnicos, en el aparte correspondiente a *“Proyecto arquitectónico”* es claro en que además de las áreas exteriores especificadas *“cualquier otro espacio exterior...”*, incluidos los detalles constructivos y demás estudios técnicos que se requieran están incluidos en el valor asignado para la etapa de preconstrucción.

Hallazgo N° 77 Obras diseños y obras complementarias Acuerdo de Obra 404024 IE Ciudad Luz – Sede principal (D)

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. *Deberes. Estableció en el numeral 1. “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, literal b) Análisis del Lugar, establece, entre otros: *“El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: Aspectos Físicos: Morfología: Analiza el lugar con respecto a su geomorfología, topografía, orientación, área disponible para la implantación del Proyecto, vegetación, clima, asolación, vientos, vías, servicios públicos. Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.”*

En el literal c) Estudios Técnicos, en el aparte correspondiente a Estudio geotécnico, establece: *“El estudio geotécnico debe contemplar todos los análisis de suelos y los diseños necesarios para que garanticen la estabilidad de las construcciones, y suministrar la información necesaria para la elaboración de los diseños estructurales e hidráulicos.”*

En el literal c) Estudios Técnicos, en el aparte correspondiente a *“Proyecto arquitectónico”*, contempla: *“El diseño de áreas exteriores sean verdes o duras, terrazas, circulaciones, cubiertas verdes o cualquier otro espacio exterior, incluyendo los detalles constructivos y los estudios técnicos necesarios, estructurales, hidrosanitarios eléctricos y de iluminación y los demás que se requieran, se encuentran incluidos en el valor asignado para la etapa de preconstrucción”.*

El numeral 6.6, Valor Fase 2 Construcción, establece: *“Para el cálculo de los valores de la fase 2 (construcción) a realizar, el PA FFIE ha determinado un precio unitario por M2 construido por ETC de acuerdo con los precios históricos que el MEN ha ejecutado en diversos y diferentes Proyectos de infraestructuras educativas en el territorio nacional, Tales como: Megacolegios, Proyectos de Ley 21, Atención infraestructuras afectadas por Ola invernal, Fondo de adaptación, Etc. A continuación, se presentan los valores por M2 rural y urbano por región para aula y para espacios complementarios, y por ETC que componen dichos Grupos. Los cuales incluyen todos los Costos Directos (CD), gastos, y Costos Indirectos (Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y **actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como: tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, muros de contención que hagan parte del área construida, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse las explanaciones y limpieza de las áreas a intervenir.**” (Negrilla fuera de texto)*

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Título A, numeral A.1.3.12 – *“ASPECTOS FUNDAMENTALES DE DISEÑO”*, señala: *“...en todas las edificaciones de los grupos de los usos II, III y IV, como las define A.2.5.1 y cuando con base en las características de la edificación o del lugar alguno de los diseñadores lo estime conveniente, deben considerarse los siguientes aspectos especiales en su diseño, construcción y supervisión técnica: (...) (c) Posibilidad de falla de taludes o remoción en masa debida al sismo”.*

El Reglamento NSR-10, Título H, numeral H.2.2.1 que trata sobre el contenido del Estudio Geotécnico definitivo, en el literal e) *“De las recomendaciones para diseño”* establece, entre otros: *“...Se debe incluir también la evaluación de la estabilidad de las excavaciones, laderas y rellenos, diseño geotécnico de filtros y demás aspectos contemplados en este Título”*. Adicionalmente en el numeral H.2.2.4 *“Estudio de estabilidad de laderas y taludes”* este reglamento técnico establece: *“Deberá estar incluido en el estudio geotécnico preliminar o en el definitivo (...) y debe considerar las características geológicas, hidráulicas y de pendiente del terreno local y regionalmente, por lo cual deberán analizarse los efectos de procesos de inestabilidad aledaños o regionales que puedan tener incidencia en el terreno objeto de estudio.”*

Lineamientos y recomendaciones para el diseño Arquitectónico del Colegio de Jornada Única – Colegio 10. Anexos Técnicos - Documento Estructural – Recomendaciones para el Diseño de las Estructuras, en su Numeral 13 Cimentaciones, terrenos inclinados y muros de contención, contempla, entre otros: *“TERRENOS INCLINADOS Y MUROS DE CONTENCIÓN Los proyectos se deben desarrollar en lotes relativamente planos o con pendientes menores. Se deben evitar terrenos inclinados con pendientes promedio superiores al 15 % porque presentan los siguientes inconvenientes que redundan en costos importantes para el proyecto: -Movimientos de tierra importantes -Proyecto de muros de contención -Desarrollo de rampas y escaleras para salvar los cambios de nivel que se puedan presentar entre terrazas del proyecto.*

En caso de que sea inevitable la construcción de proyectos en predios inclinados, se debe procurar lo siguiente: -Desarrollar taludes a cambio de estructuras de contención en la medida de lo posible. -De ser necesario, proyectar estructuras de contención de alturas de relleno no mayores a 1.50 m. Alturas mayores conducen a estructuras de contención costosas. -El estudio de suelos debe incorporar análisis de estabilidad de ladera en condiciones con sismo y sin sismo.”

El numeral 14 *“ESTUDIOS DE SUELOS”*, contempla, entre otros: *“Los estudios de suelos se deben realizar de acuerdo con las especificaciones del Reglamento NSR-10 en especial en lo relacionado con los títulos A y H. Debe ser realizado por un ingeniero Civil que cumpla el perfil exigido por la ley 400 de 1997 (...) En el caso de terrenos inclinados, los análisis deben incluir estudios de estabilidad de ladera y riesgo de remoción en masa. En caso de requerirse, se deben proyectar las obras de mitigación del riesgo”*.

Norma Técnica Colombiana NTC-4595, *“Planeamiento y Diseño de Instalaciones y ambiente Escolares”*, Segunda Actualización, numeral 4.7 *“En cuanto a su configuración, los lotes destinados a la construcción de edificaciones e instalaciones escolares deben tener pendientes máximas del 15 % y deben mantener dimensiones en una proporción tal que permita la ubicación adecuada de canchas multiuso u otras instalaciones de área considerable. Relaciones ancho-largo desde 1:1 hasta 1:4 se consideran apropiadas. Cuando la topografía de la región no permita cumplir estas condiciones, se deben realizar los estudios técnicos necesarios que garanticen la seguridad, accesibilidad y calidad de las instalaciones educativas”*.

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-34-2016, el 26/01/2018 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 404024, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante y Constructora Colpatria S.A., con el objeto de realizar labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post construcción para la ampliación de la Institución Educativa Ciudad Luz sede Principal ubicada en la dirección Carrera 3 A sur # 78-37 en el municipio de Ibagué, por valor inicial de \$4.402.054.844.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Obra No. 404025 está a cargo del Consorcio Aulas 2016, de conformidad con las obligaciones establecidas en el Acta de Servicio N°404024 suscrita el 26/01/2018 por el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante, con el CONSORCIO AULAS 2016, como Contratista Interventor, en desarrollo del Contrato Marco de Interventoría N°1380-49-2016 del 12 de julio de 2016.

Contratos en los que se determinaron situaciones que involucran recursos por \$1.304.115.767, como se detalla a continuación:

Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra

\$1.208.469.002. Porque el 04/10/2019, mediante otrosí número 3 al Acuerdo de Obra 404024 se adicionó el valor de la Fase 2 en \$1.436.673.583, para la ejecución de obras complementarias que incluyen actividades que están consideradas dentro del alcance del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, a saber:

Cuadro No. 119
Valor obras complementarias
Cifras en pesos

Descripción	Costo Total (Incluye AIU)
Movimientos de Tierra y Contenciones	836.525.348,00
Cambio de Especificación Placa de Contrapiso	371.943.654,00
Total Costos Obras Complementarias	1.208.469.002,00

Fuente: Otrosí 3° 4 del Acuerdo de Obra N° 404024 y comunicación IE-ENV5-3079 del 11/09/2019

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Interventoría a Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra

\$54.381.105. Porque mediante Otrosí número 4 del 04/10/2019 se adicionó el Acta de Servicio 404024 en \$64.650.311, de los cuales \$54.381.105 corresponden a labores de interventoría por obras que están consideradas dentro del precio unitario

por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, a saber:

Cuadro No. 120
Interventoría Obras Complementarias
Cifras en pesos

Descripción	Valor
Movimientos de Tierra y Contenciones	37.643.641,00
Cambio de Especificación Placa de Contrapiso	16.737.464,00
Total Costos Obras Complementarias	54.381.105,00

Fuente: Otrosí N°4 del Acta de Servicio N° 404024. Comunicación CO-CAUL-CAR1-2683-2019
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Supervisión Técnica Independiente

\$7.779.922. Porque mediante Otrosí número 6 del 27/12/2019, se adicionó el Acta de Servicio 404024 en \$7.779.922 por concepto de Supervisión Técnica Independiente, para obras que están consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, según se detalla a continuación:

Cuadro No. 121
Supervisión Técnica Independiente
Cifras en pesos

Descripción	Costo Directo Obra	Supervisión Técnica Independiente		
		1,25 % Costo Directo Obra	IVA	Total
	a	$b = 0,0125 * a$	$c = 0,19 * b$	$d = b + c$
Movimientos de Tierra y Contenciones				
- Muro de contención	236.909.435,00	2.961.367,94	562.659,91	3.524.028
Cambio de Especificación Placa de Contrapiso	286.110.503,00	3.576.381,29	679.512,44	4.255.894
Total Costos Supervisión Técnica Independiente				7.779.922

Fuente: Otrosí N° 6 al Acta de Servicio 404024 y comunicación IE-ENV5-3079 del 11/09/2019.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Diseños Complementarios de Urbanismo

\$29.118.033. Porque el 22/10/2019, mediante Otrosí número 4 al Acuerdo de Obra 404024 se adicionaron a la Fase 2 \$29.118.033 para "... adelantar obras complementarias de Diseños complementarios de urbanismo (Eléctrico, arquitectónico, estructural e hidrosanitario) y diseño de apantallamiento de edificaciones existentes y diseño de cerramiento exterior..." actividades que se encuentran incluidas en el valor asignado para la etapa de proconstrucción.

Interventoría a Diseños Complementarios de Urbanismo

\$4.367.705. Porque mediante Otrosí número 5 del 22/10/2019 se adicionó el Acta de Servicio 404024 en \$4.367.705, para interventoría a los Diseños complementarios de urbanismo (Eléctrico, arquitectónico, estructural e hidrosanitario) y diseño de apantallamiento de edificaciones existentes y diseño de cerramiento exterior, diseños que se encuentran incluidos en el valor asignado para la etapa de preconstrucción.

Lo anterior, por deficiencias de evaluación, control y seguimiento del Acuerdo de Obra por parte de la Interventoría, de la Supervisión técnica, de la Coordinación Regional, del Comité Técnico, y del Comité Fiduciario del PA-FFIE quien aprobó dichas modificaciones y de la Entidad Territorial – ETC.

Lo que genera vulneración de la normatividad contractual pactada. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Respuesta del FFIE, MEN, SEM, Consorcio Aulas, Constructora Colpatria. Se realizó visita de análisis del lugar donde como resultado de la misma se obtuvo la viabilidad del mismo. Las recomendaciones que surgen de la visita se concretan con los estudios que hacen parte de la Fase 1. Agrega que dentro del alcance del estudio geotécnico no está contemplado lo correspondiente a obras complementarias entendidas como aquellas necesarias para llegar a la construcción final de las obras del proyecto que por su especificidad su ejecución solo se determina en la ejecución de los estudios de Fase 1.

Que el valor por m² establecido en la Invitación abierta 004 de 2016, no contempla cimentaciones especiales como la placa aérea de cimentación empleada para el desarrollo de la Institución Educativa Ciudad Luz; los movimientos de tierra no se pueden cuantificar ni dimensionar previa suscripción del Acuerdo de Obra o realización de visita de análisis del lugar.

El Consorcio Aulas 2016 señala que la estructuración de los pliegos se realizó con base en lotes con pendientes no mayores al 15%, según los estándares del Ministerio De Educación y la Norma Técnica Colombiana NTC-4595. Constructora Colpatria indica que los muros de contención son edificaciones independientes del área construida, por lo que no hacen parte del área construida por lo tanto no le aplican las disposiciones citadas en el numeral 6.6. Hace referencia a los argumentos sobre la imprevisibilidad.

Comentario de la CGR

Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra

Movimiento de tierras: Si bien, los movimientos de tierra para conformación de terrazas y los muros de contención no pueden ser cuantificados y dimensionados de forma previa a la suscripción del Acuerdo de Obra o la visita de análisis del lugar, sino tiempo después, durante la ejecución de la Fase 1, una vez iniciados los estudios de suelos y avanzado el diseño arquitectónico, si se puede prever su necesidad y magnitud como efectivamente sucedió, según se puede apreciar en el aparte de topografía del informe de visita de análisis del lugar fechado el 28 de noviembre de 2017. No es de recibo por parte del Equipo Auditor lo manifestado por la firma contratista y por la interventoría en cuanto que los muros construidos están separados de la edificación y por tanto no hacen parte del área construida, toda vez, que revisados los planos estructurales se evidenció que se encuentran dentro de las áreas cubiertas del proyecto, lo que se enmarca en la definición de área construida contemplada en la nota final del numeral 6.5 del anexo técnico. Por lo anterior, considera el equipo Auditor que es procedente ratificar este aspecto de la observación que involucra recursos por \$836.525.348.

Cambio de Especificación Placa de Contrapiso. De conformidad con los planos estructurales del proyecto donde se aprecia que el nivel de desplante de las zapatas es inferior a 1.80 m y con el contenido de la Memoria de Cálculo Estructural donde se anota: “La cimentación que soportará las estructuras está compuesta por zapatas aisladas, apoyada sobre concreto ciclópeo hasta alcanzar el nivel de fundación” y sobre la placa de primer piso se menciona lo siguiente: “La placa de primer piso es aligerada tipo aérea”, se colige que la placa de primer piso no hace parte de la cimentación y que la cimentación proyectada se enmarca dentro de la “Cimentación convencional” mencionada por la Constructora Colpatria en su oficio de respuesta al igual que no se encuentra justificación para la viabilidad técnica por menores costos frente a una cimentación profunda. Por lo que es procedente ratificar este aspecto que involucra recursos por \$371.943.654.

Interventoría a Obras complementarias y Supervisión Técnica Independiente, que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra. Como consecuencia de la ratificación del componente relacionado con Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra, estos ítems se ratifican e involucran recursos por \$54.381.105 y \$7.779.922 respectivamente.

Diseños Complementarios de Urbanismo e Interventoría a Diseños Complementarios de Urbanismo. Las entidades desconocen que el numeral 6.9 del Anexo técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, hace referencia a “Actividades de obra que no se contemplan en los alcances de la cofinanciación establecida...”, no

hace alusión a estudios y diseños. Este Anexo Técnico, en el numeral 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, dentro del alcance técnico de la Fase 1, literal c) Estudios Técnicos, en el aparte correspondiente a “*Proyecto arquitectónico*” es claro en que además de las áreas exteriores especificadas “*cualquier otro espacio exterior...*”, incluidos los detalles constructivos y demás estudios técnicos que se requieran están incluidos en el valor asignado para la etapa de preconstrucción. Por lo anterior, se ratifica este aspecto que involucra recursos por \$33.485.738.

Hallazgo N° 78 Obras complementarias Acuerdo de Obra 407001 IE Alfonso Palacio Rudas - sede principal (D, F)

Código Único Disciplinario, Ley 734 del 2002, Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: “*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*”

La Ley 610 de 2000, Art. 3° establece: “*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.*”

Ley 610 de 2000, modificada por el Decreto 403 de 2020, artículo 126, que indica: “*Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.*”

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 6.6 Valor Fase 2 Construcción, establece: “*Para el cálculo de los valores de la fase 2 (construcción) a realizar, el PA FFIE ha determinado un precio unitario por M2 construido por ETC de acuerdo con los precios históricos que el MEN ha ejecutado en diversos y diferentes Proyectos de infraestructuras educativas en el territorio nacional, Tales como: Megacolegios, Proyectos de Ley 21, Atención infraestructuras afectadas por Ola invernal, Fondo de adaptación, Etc. A continuación,*

se presentan los valores por M2 rural y urbano por región para aula y para espacios complementarios, y por ETC que componen dichos Grupos. Los cuales incluyen todos los Costos Directos (CD), gastos, y Costos Indirectos (Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y **actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como: tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, muros de contención que hagan parte del área construida, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse las explicaciones y limpieza de las áreas a intervenir.**” (Negrilla fuera de texto)

Lineamientos y recomendaciones para el diseño Arquitectónico del Colegio de Jornada Única – Colegio 10. Anexos Técnicos - Documento Estructural – Recomendaciones para el Diseño de las Estructuras, en su Numeral 13. **CIMENTACIONES, TERRENOS INCLINADOS Y MUROS DE CONTENCIÓN**, contempla, entre otros: “**TERRENOS INCLINADOS Y MUROS DE CONTENCIÓN** Los proyectos se deben desarrollar en lotes relativamente planos o con pendientes menores. Se deben evitar terrenos inclinados con pendientes promedio superiores al 15 % porque presentan los siguientes inconvenientes que redundan en costos importantes para el proyecto: -Movimientos de tierra importantes -Proyecto de muros de contención -Desarrollo de rampas y escaleras para salvar los cambios de nivel que se puedan presentar entre terrazas del proyecto.

En caso de que sea inevitable la construcción de proyectos en predios inclinados, se debe procurar lo siguiente: -Desarrollar taludes a cambio de estructuras de contención en la medida de lo posible. -De ser necesario, proyectar estructuras de contención de alturas de relleno no mayores a 1.50 m. -Alturas mayores conducen a estructuras de contención costosas. -El estudio de suelos debe incorporar análisis de estabilidad de ladera en condiciones con sismo y sin sismo.”

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-38-2016, el 12/01/2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 407001, con el objeto de realizar labores de i) proconstrucción, ii) Construcción y iii) Post Construcción para la ampliación y mejoramiento de la Institución Educativa Alfonso Palacio Rudas Sede principal de la ciudad de Ibagué, por valor inicial de \$2.186.140.360. Acuerdo suscrito inicialmente entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante y la Unión Temporal MEN 2016 como Contratista quien, mediante contrato de cesión parcial del 10 de diciembre de 2018, cedió el Acuerdo de Obra a G.M.P Ingenieros S.A.S.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Obra No. 407001 está a cargo del Consorcio Aulas 2016, de conformidad con las obligaciones establecidas en el Acta de Servicio N° 407001 suscrita el 12/01/2017 por el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante, con el Consorcio Aulas 2016, como Contratista Interventor, en desarrollo del Contrato Marco de Interventoría N° 1380-54-2016.

Contratos en los que se determinó un daño fiscal por \$61.328.365, como se detalla a continuación:

1. Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra:

\$57.495.342. Porque el 03/09/2019, mediante otrosí número 4 al Acuerdo de Obra 407001 se adicionó y pagó el valor de la Fase 2 en \$396.361.233 para la ejecución de obras complementarias que incluyen actividades que estaban consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, a saber:

Cuadro No. 122
Valor obras complementarias
Cifras en pesos

Ítem	Descripción	Costo Total (Incluye AIU)
5	Movimiento de Tierras	63.883.713
Total Costo Obras Complementarias		63.883.713
Retención Garantía (10%)		6.388.371
Neto Pagado		57.495.342

Fuente: Otrosí N°4 y Actas de Recibo Parcial 04 y 06 del Acuerdo de Obra N° 407001.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

2. Interventoría a Obras complementarias que están dentro del alcance del Acuerdo de Obra:

\$3.833.023. Porque mediante Otrosí número 5 del 03/09/2019 se adicionó y pagó el Acta de Servicio 407001 en \$24.739.080, dentro de los cuales \$3.833.023, corresponden, proporcionalmente, a labores de interventoría de las actividades complementarias que estaban consideradas dentro del precio unitario por metro cuadrado construido que conforma el valor a precio global fijo pactado para el Acuerdo de Obra, a saber:

Cuadro No. 123
Costos de interventoría
Cifras en pesos

Ítem	Descripción	Interventoría
5	Movimiento de Tierras	3.833.023
Total Costo Interventoría		3.833.023

Fuente: Otrosí N°5 y Actas de Recibo Parcial 4 y 7 del Acta de Servicio N° 407001

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior, por deficiencias de evaluación, control y seguimiento del Acuerdo de Obra por parte de la Interventoría, de la Supervisión técnica, de la Coordinación Regional, del Comité Técnico, y del Comité Fiduciario del PA-FFIE quien aprobó dicha modificación y de la Entidad Territorial – ETC.

Lo que genera una lesión al patrimonio público en cuantía de \$61.328.365, y vulneración de la normatividad contractual pactada. **Hallazgo con incidencia fiscal por \$61.328.365 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Los apartes de los documentos contractuales que no han sido tenidos en cuenta por la auditoría “...*permiten entender que el precio global fijado para todas las obras, fue producto de una estructuración en la que se tuvo en cuenta solo el área a construir, razón por la que todas las obras y actividades que no se incluyeron en ese marco no deben ser asumidas por los contratistas, dentro de las contraprestaciones dadas por el contratante*”. La visita de análisis del lugar “*solo incluía las recomendaciones de viabilidad de la obra...*”.

Agregan que se modificaron las condiciones del proyecto desarrollado en Fase 1 en el cual las distintas estructuras proyectadas se encontraban implantadas a distintos niveles, dejándolas al mismo nivel, lo que hizo necesario proyectar movimientos de tierra adicionales a los inicialmente proyectados. Estas modificaciones tendientes a dar cumplimiento a la norma técnica NTC-4595, referida al porcentaje de pendiente del lote del 15%, para evitar un concepto de inviabilidad técnica del proyecto generó, además, la conformación de muros de contención. Obras que no están dentro del alcance del contrato a Precio Global Fijo ni de la interventoría.

Los Convenios Interadministrativos que el MEN suscribió con las ETC prevén la posibilidad de que surja la necesidad de ejecutar obras complementarias requeridas para el cabal cumplimiento del objeto contractual. Aclara que las obras complementarias objeto de la observación fueron avaladas por la Interventoría y por la ETC según se encuentra relacionado en el Otrosí número 4 del Acuerdo de Obra No 407001.

Comentario de la CGR

Manifiesta en su respuesta, que dentro del alcance del acuerdo de obra pactado a precio global fijo “...*sólo se contemplan movimientos de tierra que sean los estrictamente necesarios para el desarrollo de la construcción según los diseños aprobados mas no los mejoramientos de subrasantes o nivelaciones que no están dentro del alcance contratado...*”, *sin embargo, en el numeral 6.6 del Anexo 1 de la Invitación Abierta FFIE 004 de 2016, se estableció que dentro del valor por metro cuadrado construido utilizado para el cálculo de los valores de la Fase 2, se incluyen, entre otros, “...las explanaciones y limpieza de las áreas a intervenir”*, sin hacer distinción o clasificación adicional.

Respecto de las condiciones topográficas del predio que, según el contratista “...*tenía una topografía escarpada con fuertes diferencias de nivel de hasta 3,50 mts lo que imposibilitaba el correcto desarrollo del proyecto...*”, es preciso señalar que mediante Acta

de Aceptación y Aprobación de Diseños Existentes suscrita el 20/03/2019, el Contratista Cesionario, acepta y aprueba los diseños aportados por la UNION TEMPORAL MEN 2016, Contratista Cedente, dentro de los que se encuentran, entre otros, el Levantamiento Topográfico, Estudio de Suelos, Proyectos Arquitectónico y Estructural. De lo anterior se colige que el Contratista de obra tenía conocimiento de las condiciones topográficas del predio y de las necesidades especiales para su ejecución.

Sobre la imposibilidad en el manejo de los taludes con muros de contención de alturas menores a 1.50 metros, para dar cumplimiento a la Norma Técnica Colombiana NTC 4595 en lo que concierne a las recomendaciones sobre pendiente máxima del 15% para lotes destinados a la construcción de edificaciones e instalaciones escolares, es preciso señalar que el proyecto inicialmente aprobado se estructuró con la implantación de las nuevas edificaciones en zonas del lote con pendientes inferiores al 15 % y se proyectó la conexión entre las terrazas conformadas a distintos niveles con rampas y escaleras. De otra parte, el proyecto cuenta con licencia de construcción desde noviembre 27 de 2018, lo que indica que se trataba de un proyecto técnicamente viable y las obras complementarias que incluyen el movimiento de tierras en estudio se adicionaron posteriormente mediante otrosí número 4 al Acuerdo de Obra 407001 suscrito el 03 de septiembre de 2019.

Por lo anterior, se ratificar este aspecto por daño al patrimonio del estado calculado en \$61.328.365, una vez descontado el 10% de retención por garantía y se suma el valor del costo de interventoría del mismo ítem.

Hallazgo N° 79 Estudio de remoción en masa proyecto Institución Educativa Ciudad Luz - Acuerdo de Obra 404024 del 26-01-2018 (D, F)

Código Único Disciplinario, Ley 734 del 2002, Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: *“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”*

La Ley 610 de 2000, Art. 3° establece: *“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.”

Ley 610 de 2000, modificada por el Decreto 403 de 2020, artículo 126, que indica: "Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”

Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016). (Literal b) del numeral 2.1. Fase 1. Preconstrucción.

Actas de Modificación en valor (adición) Fase 1: estas se suscribirán en el caso que el alcance inicial del Acuerdo de Obras sea modificado ya sea por disminución del alcance inicialmente previsto, por mayor alcance en el número de aulas del Proyecto, o por mayor alcance en ambientes complementarios. El documento será suscrito por el Contratista, el Interventor y el PA FFIE.

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 3.1.1. ACTIVIDADES A EJECUTAR, literal b) Análisis del Lugar, establece entre otros: “El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: **Aspectos legales** Verificación del predio: El Contratista verificará que el predio a intervenir es el mismo al cual el MEN y el FFIE dieron viabilidad jurídica y técnica, así mismo verificará la dirección y/o la localización mediante coordenadas geográficas. so del suelo o Demarcación urbana: Contiene las normas urbanísticas, uso del suelo, afectaciones viales, ambientales o de uso que afecten el lote en el cual se desarrollará el Proyecto, verificar que de acuerdo con la certificación expedida por el ET o la ETC el predio no se encuentra en zona de riesgo de acuerdo con el EOT o el POT según aplique. **Aspectos Físicos:** Localización: Analiza la ubicación del lugar con respecto a la ciudad y al sector, accesibilidad, servicios complementarios, redes de servicios áreas o subterráneas. Morfología: Analiza el lugar con respecto a su geomorfología, topografía, orientación, área disponible para la implantación del Proyecto, vegetación, clima, asolación, vientos, vías, servicios públicos. (...). (Literal b), numeral 3.1.1. Actividades a ejecutar, numeral 3.1. fase preconstrucción, estudios técnicos y diseños del numeral 3 Alcance Técnico del anexo 1 Invitación No.004 de 2016). Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los **tres días hábiles** siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.”

En el literal c) Estudios Técnicos, en el aparte correspondiente a Estudio geotécnico, establece: *“El estudio geotécnico debe contemplar todos los análisis de suelos y los diseños necesarios que garanticen la estabilidad de las construcciones, y suministrar la información necesaria para la elaboración de los diseños estructurales e hidráulicos. (...)”*

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 4. **ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO**, literal a) establece: “(...)

Fase 1 El valor a **precio global fijo** se establece con base en el procedimiento que se contemplan en el presente anexo técnico, así: el valor M2 para los Estudios técnicos y Diseños, el cual será multiplicado por el área construida diseñada, la cual no podrá superar el área contemplada en la estructuración del PA FFIE. Esta operación arroja el valor de la Fase 1, el cual se consigna en el Acuerdo de Obras como **precio global fijo** en el valor correspondiente a Fase 1.”

Estudios técnicos “Proyecto arquitectónico: Contempla el desarrollo del Proyecto arquitectónico de acuerdo con la Norma NTC 4595 - NTC 4596 y el documento de lineamientos del MEN (Colegio 10, lineamiento de recomendaciones para el diseño arquitectónico del colegio de jornada única) y el oficio 2016-EE-040064 en el cual el MEN establece los alcances básicos para infraestructura de Jornada Única. Para ello el Contratista realizará diseños nuevos, el diseño deberá enmarcarse en el cumplimiento de la Normas Técnicas de Ingeniería civil, hidráulica, eléctrica y de arquitectura, que apliquen.”

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 3. ALCANCE TÉCNICO, numeral 3.1. Fase 1: Preconstrucción, Estudios Técnicos y Diseños, en el literal c) establece: **“Componente 3: Estudios técnicos y diseños nuevos** Consiste en la elaboración de diseños y estudios técnicos de Proyectos nuevos y que no cuentan con ningún tipo de estudios técnicos o diseños. Dichos diseños deberán realizarse en el predio o lugar que indique la ficha de postulación presentada por la ETC, el cual deberá cumplir con la disponibilidad predial que otorgue el municipio y con los requerimientos técnicos establecidos por la normatividad vigente, bajo la evaluación de las opciones más viables para el desarrollo del Proyecto. El diseño deberá enmarcarse en el cumplimiento de la Normas Técnicas de Ingeniería civil, hidráulicas, eléctricas, electromecánicas, de redes de voz y datos y de arquitectura, que apliquen según el caso y a los requerimientos particulares del PA FFIE.”

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Título A, numeral A.1.3.12 – **“ASPECTOS FUNDAMENTALES DE DISEÑO”**, señala: *“...en todas las edificaciones de los grupos de los usos II, III y IV, como las define A.2.5.1 y cuando con base en las características de la edificación o del lugar alguno de los diseñadores lo estime conveniente, deben considerarse los siguientes aspectos especiales en su diseño, construcción y supervisión técnica: (...) (c) Posibilidad de falla de taludes o remoción en masa debida al sismo”*.

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Título H, numeral H.2.2.1 que trata sobre el contenido del Estudio Geotécnico definitivo, en el literal e) **“De las recomendaciones para diseño”** establece, entre otros: *“...Se debe incluir también la evaluación de la estabilidad de las excavaciones, laderas y rellenos, diseño geotécnico de filtros y demás aspectos contemplados en este Título”*. Adicionalmente en el

numeral H.2.2.4 “ESTUDIO DE ESTABILIDAD DE LADERAS Y TALUDES” este reglamento técnico establece: “Deberá estar incluido en el estudio geotécnico preliminar o en el definitivo (...) y debe considerar las características geológicas, hidráulicas y de pendiente del terreno local y regionalmente, por lo cual deberán analizarse los efectos de procesos de inestabilidad aledaños o regionales que puedan tener incidencia en el terreno objeto de estudio”.

El documento técnico denominado “Documento Estructural – Recomendaciones para el Diseño de las Estructuras”, documento anexo a los lineamientos y recomendaciones para el diseño Arquitectónico del Colegio de Jornada Única – Colegio 10, que hacen parte integral de la Invitación abierta FFIE 004 de 2016, en el numeral 14. ESTUDIOS DE SUELOS estipula: “En el caso de terrenos inclinados, los análisis deben incluir estudios de estabilidad de ladera y riesgo de remoción en masa. En caso de requerirse, se deben proyectar las obras de mitigación del riesgo”.

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra No. 1380/34/2016 del 28/06/2016, se suscribió el Acuerdo de Obra No. 404024 del 26/01/2018 entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE y la Constructora Colpatria como contratista, con el objeto de realizar las labores de 1) preconstrucción, 2) construcción y 3) post construcción para la ampliación, reconstrucción y mejoramiento de la Institución Educativa Ciudad Luz sede principal del municipio de Ibagué departamento del Tolima, de conformidad con lo establecido en el acuerdo, en el contrato marco y en los TCC, por valor inicial de \$ 4.402.054.844 y final de \$6.673.085.794, y el acta de servicio de interventoría No. 404024 en el que se realizó un mayor pago de \$31.048.290 porque mediante Otrosí No. 1 de fecha 08-08-2018 se adicionó el alcance de la Fase 1 del Acuerdo de Obra por necesidad de realizar unos “Diseños Complementarios” “debido a que el predio de la Institución educativa se encuentra en una franja con amenaza alta por remoción en masa” por lo que consideran necesario adelantar un estudio denominado “Estudio de Remoción en masa”, por \$34.498.100, estudio que además de ser previsible durante la visita de análisis al lugar, está incluido en las actividades a desarrollar en el estudio geotécnico a realizar en la Fase 1 y en el precio global de la misma fase; además no se evidencia mayor alcance en el número de aulas del Proyecto, o mayor alcance en ambientes complementarios; así mismo, como consecuencia de la modificación al Acuerdo de Obra se modificó el acta de servicio de interventoría No. 404024 del 26-01-2018 mediante otrosí No. 1 del 08-08-2018 para incluir dentro del alcance la interventoría a la ejecución de los estudios complementarios por \$5.174.715, de los cuales se pagaron \$4.657.243.

Lo anterior, por deficiencias de evaluación, control y seguimiento del Acuerdo de Obra por parte de la Interventoría, de la Supervisión técnica, de la Coordinación Regional, del Comité Técnico, de la Entidad Territorial – ETC y del Comité Fiduciario del PA-FFIE quien aprobó dicha modificación.

Lo que genera una lesión al patrimonio público en cuantía de \$35.705.533 que corresponde al 90% del valor pagado a 31 de diciembre de 2019 e incumplimiento de la normatividad contractual pactada. **Hallazgo con incidencia fiscal por \$35.705.533 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

El contratista Constructora Colpatria manifiesta que el estudio solicitado no era previsible para las partes del contrato e Interventoría durante la visita inicial de análisis al lugar sino tiempo después durante la ejecución de la fase 1 la cual es posterior a la estructuración del precio global fijo.

Respuesta del FFIE y MEN: manifiestan que de acuerdo con lo indicado en el numeral 6.3. Honorarios Fase 1 de Proconstrucción, del mismo Anexo Técnico, se tiene que el precio por metro cuadrado de diseño de área construida (edificaciones) se estableció en la suma \$45.000, valor que no tiene previsto la elaboración de los estudios de remoción en masa requerido y que se puede evidenciar que en el alcance de la invitación abierta No. 004 de 2016 no fueron incluidos ese tipo de consultorías especializadas y no hacen parte del área diseñada a construir, en razón a ello, se denomina como “*Diseño Complementario Fundamental*”.

Comentario de la CGR

Es de precisar que el equipo auditor en la observación no está cuestionando la realización del estudio de “*remoción en masa*” sino el hecho de haberse pagado adicionalmente por fuera del precio global pactado para la fase 1 con el argumento que son “*estudios complementarios*” porque ya estaba incluido en el estudio geotécnico, así como fue comunicado en la observación, de acuerdo a las condiciones establecidas en el Anexo 1 – Anexo técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, literal c) Numeral 3.1.1 ACTIVIDADES A EJECUTAR dentro del alcance técnico de la Fase 1, “ *el estudio geotécnico debe contemplar todos los análisis de suelos y estudios necesarios para garantizar la estabilidad de las construcciones ...*”; que además deben elaborarse de conformidad con el Título H del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, el cual contempla en el numeral H.2.2.1, que trata sobre el contenido del Estudio Geotécnico definitivo, la evaluación de la estabilidad de las laderas, evaluación que, según el numeral H.2.2.4 del mismo reglamento técnico debe hacer parte del estudio geotécnico preliminar o en el definitivo. Adicionalmente, el Título A de la NSR-10, numeral A.1.3.12 – “*ASPECTOS FUNDAMENTALES DE DISEÑO*”, establece que, en todas las edificaciones, entre otras las del grupo III que corresponde, entre otros, a Edificaciones de atención a la comunidad (Guarderías, escuelas, colegios, universidades y otros centros de enseñanza), debe considerarse la posibilidad de falla de taludes o remoción en masa debida al sismo. Es claro que la realización del estudio de remoción en masa

está dentro del costo por m² definido para estructural el Acuerdo de Obra a precio global fijo.

Así mismo, el documento técnico denominado “*Documento Estructural – Recomendaciones para el Diseño de las Estructuras*”, documento anexo a los lineamientos y recomendaciones para el diseño Arquitectónico del Colegio de Jornada Única – Colegio 10, que hacen parte integral de la Invitación abierta FFIE 004 de 2016, en el numeral 14. Estudios de suelos estipula: “*En el caso de terrenos inclinados, los análisis deben incluir estudios de estabilidad de ladera y riesgo de remoción en masa. En caso de requerirse, se deben proyectar las obras de mitigación del riesgo*”.

Hallazgo N° 80 Rediseño proyecto Institución Educativa Francisco de Paula Santander (D, F)

Código Único Disciplinario, Ley 734 del 2002, Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: “*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*”

La Ley 610 de 2000, Art. 3° establece: “*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.*”

Ley 610 de 2000, modificada por el Decreto 403 de 2020, artículo 126, que indica: “*Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.*”

Actas de Modificación en valor (adición) Fase 1: Estas se suscribirán en el caso que el alcance inicial del Acuerdo de Obras sea modificado ya sea por disminución del alcance inicialmente previsto, por mayor alcance en el número de aulas del

Proyecto, o por mayor alcance en ambientes complementarios. El documento será suscrito por el Contratista, el Interventor y el PA FFIE. (Literal b) del numeral 2.1. Fase 1. Preconstrucción, Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016).

*“(...) b) **Análisis del lugar** El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: • Aspectos legales • Verificación del predio: El Contratista verificará que el predio a intervenir es el mismo al cual el MEN y el FFIE dieron viabilidad jurídica y técnica, así mismo verificará la dirección y/o la localización mediante coordenadas geográficas. • Uso del suelo o Demarcación urbana: Contiene las normas urbanísticas, uso del suelo, afectaciones viales, ambientales o de uso que afecten el lote en el cual se desarrollará el Proyecto, verificar que de acuerdo con la certificación expedida por el ET o la ETC el predio no se encuentra en zona de riesgo de acuerdo con el EOT o el POT según aplique. • Aspectos Físicos: • Localización: Analiza la ubicación del lugar con respecto a la ciudad y al sector, accesibilidad, servicios complementarios, redes de servicios áreas o subterráneas etc. • Morfología: Analiza el lugar con respecto a su geomorfología, topografía, orientación, área disponible para la implantación del Proyecto, vegetación, clima, asolación, vientos, vías, servicios públicos. (...).” (Literal b), numeral 3.1.1. Actividades a ejecutar, numeral 3.1. Fase preconstrucción, estudios técnicos y diseños del numeral 3 Alcance Técnico del anexo 1 Invitación No.004 de 2016.*

c) Estudios técnicos *“Proyecto arquitectónico: Contempla el desarrollo del Proyecto arquitectónico de acuerdo con la Norma NTC 4595 - NTC 4596 y el documento de lineamientos del MEN (Colegio 10, lineamiento de recomendaciones para el diseño arquitectónico del colegio de jornada única) y el oficio 2016-EE-040064 en el cual el MEN establece los alcances básicos para infraestructura de Jornada Única. Para ello el Contratista realizará diseños nuevos, el diseño deberá enmarcarse en el cumplimiento de la Normas Técnicas de Ingeniería civil, hidráulica, eléctrica y de arquitectura, que apliquen. El Contratista deberá observar la norma urbana y de construcción del lugar en que se ejecute el Proyecto, el desconocimiento de ella será considerado como incumplimiento de sus obligaciones y el mayor tiempo que se requiera para adecuar el Proyecto por este desconocimiento será imputable al Contratista y no dará lugar a pagos adicionales.” (literal c) Estudios técnicos, numeral 3.1.1. Actividades a ejecutar, del alcance técnico numeral 3.1. FASE 1: preconstrucción, estudios técnicos y diseños del anexo 1 Invitación No.004 de 2016).*

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 3. ALCANCE TÉCNICO, numeral 3.1. Fase 1: Preconstrucción, Estudios Técnicos y Diseños, en el literal c) establece: **“c) Componente 3: Estudios técnicos y diseños nuevos** *Consiste en la elaboración de diseños y estudios técnicos de Proyectos nuevos y que no cuentan con ningún tipo de estudios técnicos o diseños. Dichos diseños deberán realizarse en el predio o lugar que indique la ficha de postulación presentada por la ETC, el cual deberá cumplir con la disponibilidad predial que otorgue el municipio y con los requerimientos técnicos establecidos por la normatividad vigente, bajo la evaluación de las opciones más viables para el desarrollo del Proyecto. El diseño deberá enmarcarse en el cumplimiento de la Normas Técnicas de Ingeniería civil, hidráulicas, eléctricas, electromecánicas, de redes de voz y datos y de arquitectura, que apliquen según el caso y a los requerimientos particulares del PA FFIE. “*

“Cálculo del valor precio global fijo Fase 1. Para calcular el valor del precio global fijo de la fase 1 para los componentes 2 y 3, que será consignado en cada una de las Acuerdos de Obra, se calculará el área por M2 a construir, de acuerdo con la estructuración del PA FFIE y el alcance definido en ella y a los requerimientos de área contemplados en la NTC 4595, en el documento colegio 10 lineamientos y recomendaciones para el diseño arquitectónico del colegio de jornada única y el oficio 2016-EE-040064 Alcances Básicos – PNIE y la postulación de la ETC y el resultado de la viabilidad jurídica y técnica. Para los diferentes ambientes educativos, el área a construir se multiplicará por el valor de M2 propuesto por el Contratista. Esta operación da como resultado el valor a precio global fijo de la Fase 1 de la IE a intervenir.” (Numeral 6.4 del anexo técnico 1 invitación No. 004 de 2016).

Obligaciones de la Entidad Territorial- Compromisos específicos:

Poner a disposición del FFIE, PATRIMONIO AUTÓNOMO, contratista de obra y al interventor que resurten seleccionados, la documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa y financiera, que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio, y respecto de los objetos contractuales derivados del mismos que se suscriban para la ejecución de las obras e interventorías de los proyectos relacionados en el Anexo No. 1 "PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO".

Suministrar la normativa urbana referente a demarcación o uso del suelo según aplique (índice de construcción, Índice de ocupación, asilamientos mínimos, alturas permitidas), expedido por la autoridad competente. (Numerales 6 y 9 de la cláusula segunda del Convenio Interadministrativo 001291 del 03 de octubre de 2016).

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra No. 1380-34-2016 del 28/06/2016, se suscribió el Acuerdo de Obra No. 404019 del 10/10/2017 entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE y la Constructora Colpatria como contratista, con el objeto de realizar las labores de 1) preconstrucción, 2) construcción y 3) post construcción para la ampliación, reconstrucción y mejoramiento de la I.E. Francisco de Paula Santander sede principal del municipio de Ibagué departamento del Tolima, de conformidad con lo establecido en el acuerdo, en el contrato marco y en los TCC, por valor inicial de \$9.112.577.256, en el que se realizó un mayor pago de \$45.018.823 porque mediante Otrosí No. 1 de fecha 16/03/2018 se adicionó el alcance de la Fase 1 del Acuerdo de Obra por necesidad de realizar unos “Diseños Complementarios” en razón a las afectaciones derivadas de la normativa urbanística que generaron “un cambio importante en la implantación, y por ende un rediseño del proyecto” toda vez que el Contratista de Obra elaboró el Esquema básico del proyecto “a pesar de no contar con la normatividad urbanística” atendiendo la orden de la alcaldía de Ibagué (la ETC) de “seguir adelante con la fase de diseño del Acuerdo de Obra, teniendo en cuenta la normativa nacional en cuanto a

aislamientos”, sin que se evidencie un mayor alcance en el número de aulas del Proyecto, o mayor alcance en ambientes complementarios producto de los citados rediseños que justifiquen la adición, sino el resultado de no aplicar la normatividad urbana desde el inicio de la fase 1 “*Diseños y Estudios Técnicos*”; así mismo, como consecuencia de la modificación al Acuerdo de Obra se modificó el acta de servicio de interventoría mediante oficio No.1 del 16/03/2018 para incluir dentro del alcance la interventoría al rediseño del proyecto, por \$6.752.823.

Lo anterior, por falta de planeación por parte del Contratista, por deficiencias de evaluación, control y seguimiento del Acuerdo de Obra por parte de la Interventoría, de la Supervisión técnica, de la Coordinación Regional, del Comité Técnico, y del Comité Fiduciario del PA-FFIE quien aprobó dicha modificación y de la Entidad Territorial – ETC.

Lo que genera una lesión al patrimonio público en cuantía de \$51.771.646 e incumplimiento de la normatividad contractual pactada. **Hallazgo con incidencia fiscal por \$51.771.646 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Sostienen que el reproceso del diseño solicitado por la Constructora Colpatria tiene su origen en el incumplimiento de la ETC del Convenio Interadministrativo No. 001291 de 2016 Suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el municipio de Ibagué, por medio de igual la Entidad Territorial tenía la obligación de suministrar oportunamente al momento de la inspección visual, toda información correspondiente a la normativa urbana (particularmente en materia de afectación viales) y cuya ejecución tardía implicó particularmente el rediseño de la obras de comedor, cocina, depósito y cuartos técnicos debido a la afectación vial causada, condición que implica una recomposición del valor a precio global fijo inicialmente pactado entre las partes, con el fin de incluir dentro del alcance contractual el diseño de estos espacios.

El Municipio de Ibagué indica que el contratista avanzó en la ejecución de la fase 1, en el entendido que la normativa aplicable es la entregada por la ETC, sin embargo, al contar con un área limitada por tratarse de una ampliación de gran tamaño se suspendió la ejecución del proyecto hasta contar con la normativa específica y posteriormente se solicita suspensión de la fase 1 del Acuerdo de Obra hasta tanto se cuente con la norma urbana completa para dar continuidad a la fase 1 de estudios y diseños del proyecto.

Así las cosas, se hizo necesario realizar la modificación contractual para efectos de realizar el diseño complementario, y que acorde a las obligaciones contraídas por el Municipio de Ibagué en el Convenio Interadministrativo No. 001291 de 2016

suscrito con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), y al Anexo Técnico de la Invitación Abierta No. 004 de 2016, fue asumido en una su totalidad por la ETC, en virtud del numeral “6.9. *Ejecución de Actividades cofinanciadas al 100% por las ETC.*”

Comentario de la CGR

Las respuestas dadas por el contratista y Municipio de Ibagué no desvirtúan las inconsistencias, por el contrario, las confirma en el sentido de que se tuvieron que realizar unos rediseños como consecuencia del incumplimiento en la entrega de la normatividad urbana, obligación que era de la ETC de acuerdo con el convenio 001291 de 2016 suscrito entre la ETC y el MEN; a sabiendas que era indispensable para inicio del proyecto.

Es claro el comunicado de Constructora Colpatria número IE-ENV5-0918 del 02 de marzo de 2018, que tiene por asunto “*Valoración económica por rediseño proyecto – Fase 1*” radicado ante la interventoría número RA-CAUL-CAR1-0357-2018 que se trata de un rediseño de ambientes cuyos diseños se encontraban terminados a nivel de “*Arquitectura, Estructura, Hidrosanitario, Eléctrico, Voz y Datos, Detección, Sonido y Extracción*” que habían sido proyectados en sector del predio que presentaba afectación vial según norma urbanística. Por lo anterior no se pudo hablar de Diseños Complementarios.

Hallazgo N° 81 Interventoría a diseños complementarios Acuerdo de Obra 404025 I.E. Germán Pardo García - sede Jorge Quevedo Velásquez (D, F)

Código Único Disciplinario, Ley 734 del 2002, Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: “1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*”

La Ley 610 de 2000, Art. 3° establece: “*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.*”

Ley 610 de 2000, modificada por el Decreto 403 de 2020, artículo 126, que indica: *"Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo."*

Actividad D31: Pagos parciales Fase 2 para un acta de servicio bajo un CMO. Roles y responsabilidades... **Interventor:** *Durante los cinco (5) días siguientes a la recepción de los documentos por parte del Contratista de Obra, el Interventor deberá revisar, verificar, aprobar y reprobar (según el caso), los documentos para el trámite del pago. Una vez aprobados los documentos deberá diligenciar y firmar el formato de Orden de Operación (Giros) y radicarlos al Patrimonio Autónomo con copia al FFIE (Coordinador Regional). El Interventor deberá definir la persona autorizada por parte del Representante Legal para emitir las certificaciones de cumplimiento y suscribir los formatos de Orden de Operación (Giros)* **Supervisor:** *Una vez recibida la documentación de soporte del pago por parte del Contratista de Obra y durante los dos (2) días hábiles siguientes, podrá pronunciarse frente a los documentos en el evento de encontrar alguna inconsistencia referente al valor cobrado o la integralidad de los documentos requeridos conforme a lo establecido en el CMO. El supervisor deberá dirigir la comunicación a la interventoría con copia al contratista de Obra y al Coordinador Regional, dando su Visto Bueno o no de los documentos (según aplique). Este Visto Bueno no implica una aprobación del pago el cual debe ser aprobado por la Interventoría como parte de su responsabilidad contractual."*

Coordinador Regional Una vez radicados los documentos de pago por parte del interventor, durante los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de recepción deberá junto con el profesional financiero de la región revisar los documentos de pago y dar su visto bueno al formato de Orden de Operación (Giro), para iniciar el proceso de pago.

En caso de que el coordinador regional no considere viable continuar con el trámite deberá proceder a devolver la factura mediante comunicación escrita en la cual consigna los motivos por los cuales no se puede tramitar, en máximo los siguientes 3 días hábiles a su radicado.

El Anexo 1 – Anexo Técnico de la invitación abierta FFIE 004 de 2016, numeral 3.1.1. ACTIVIDADES PARA EJECUTAR, literal b) Análisis del Lugar, establece, entre otros:

El Contratista y la Interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del Proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como

mínimo lo siguiente: **“Aspectos Físicos Morfología:** Analiza el lugar con respecto a su geomorfología, topografía, orientación, área disponible para la implantación del Proyecto, vegetación, clima, asolación, vientos, vías, servicios públicos. Como resultado de lo anterior el Contratista, deberá presentar a la Interventoría en los **tres días hábiles** siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el Contratista recomienda la viabilidad o NO del Proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el Proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La Interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE.”

En el literal c) Estudios Técnicos, en el aparte correspondiente a Estudio geotécnico, establece: *“El estudio geotécnico debe contemplar todos los análisis de suelos y los diseños necesarios para que garanticen la estabilidad de las construcciones, y suministrar la información necesaria para la elaboración de los diseños estructurales e hidráulicos.”*

El numeral 6.6, Valor Fase 2 Construcción, establece: *“Para el cálculo de los valores de la fase 2 (construcción) a realizar, el PA FFIE ha determinado un precio unitario por M2 construido por ETC de acuerdo con los precios históricos que el MEN ha ejecutado en diversos y diferentes Proyectos de infraestructuras educativas en el territorio nacional, Tales como: Megacolegios, Proyectos de Ley 21, Atención infraestructuras afectadas por Ola invernal, Fondo de adaptación, Etc. A continuación, se presentan los valores por M2 rural y urbano por región para aula y para espacios complementarios, y por ETC que componen dichos Grupos. Los cuales incluyen todos los Costos Directos (CD), gastos, y Costos Indirectos (Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y **actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como:** tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, **muros de contención que hagan parte del área construida**, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse **las explanaciones y limpieza de las áreas a intervenir.**”* (Negrilla fuera de texto)

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Título A, numeral A.1.3.12 – **“ASPECTOS FUNDAMENTALES DE DISEÑO”**, señala: *“...en todas las edificaciones de los grupos de los usos II, III y IV, como las define A.2.5.1 y cuando con base en las características de la edificación o del lugar alguno de los diseñadores lo estime conveniente, deben considerarse los siguientes aspectos especiales en su diseño, construcción y supervisión técnica: (...)* (c) *Posibilidad de falla de taludes o remoción en masa debida al sismo”.*

El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10, Título H, numeral H.2.2.1 que trata sobre el contenido del Estudio Geotécnico definitivo, en el literal e) *“De las recomendaciones para diseño”* establece, entre otros: *“...Se debe incluir también la evaluación de la estabilidad de las excavaciones, laderas y rellenos, diseño geotécnico de filtros y demás aspectos contemplados en este Título”.* Adicionalmente en el numeral H.2.2.4 **“ESTUDIO DE ESTABILIDAD DE LADERAS Y TALUDES”** este reglamento técnico establece: *“Deberá estar incluido en el estudio geotécnico preliminar o en el definitivo (...) y debe considerar las características geológicas, hidráulicas y de pendiente del terreno local y regionalmente, por lo cual deberán analizarse los efectos de procesos de inestabilidad aledaños o regionales que puedan tener incidencia en el terreno objeto de estudio.*

Lineamientos y recomendaciones para el diseño Arquitectónico del Colegio de Jornada Única – Colegio 10. Anexos Técnicos - Documento Estructural – Recomendaciones para el Diseño de las Estructuras, en su Numeral 14 “ESTUDIOS DE SUELOS”, contempla, entre otros: “Los estudios de suelos se deben realizar de acuerdo con las especificaciones del Reglamento NSR-10 en especial en lo relacionado con los títulos A y H. Debe ser realizado por un ingeniero Civil que cumpla el perfil exigido por la ley 400 de 1997 (...) En el caso de terrenos inclinados, los análisis deben incluir estudios de estabilidad de ladera y riesgo de remoción en masa. En caso de requerirse, se deben proyectar las obras de mitigación del riesgo”.

Norma Técnica Colombiana NTC-4595, “Planeamiento y Diseño de Instalaciones y ambiente Escolares”, Segunda Actualización, numeral 4.7 “En cuanto a su configuración, los lotes destinados a la construcción de edificaciones e instalaciones escolares deben tener pendientes máximas del 15 % y deben mantener dimensiones en una proporción tal que permita la ubicación adecuada de canchas multiuso u otras instalaciones de área considerable. Relaciones ancho-largo desde 1:1 hasta 1:4 se consideran apropiadas. Cuando la topografía de la región no permita cumplir estas condiciones, se deben realizar los estudios técnicos necesarios que garanticen la seguridad, accesibilidad y calidad de las instalaciones educativas”.

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

En desarrollo del Contrato Marco de Obra 1380-34-2016, el 26/01/2018 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 404025, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante y Constructora Colpatria S.A., con el objeto de realizar labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post construcción para la ampliación y mejoramiento de la Institución Educativa Germán Pardo García sede Jorge Quevedo Velázquez ubicada en la Carrera 6 # 13-118 en el municipio de Ibagué, por valor inicial de \$4.334.182.327.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Obra No. 404025 está a cargo del Consorcio Aulas 2016, de conformidad con las obligaciones establecidas en el Acta de Servicio N° 404025 suscrita el 26/01/2018 por el Consorcio FFIE Alianza BBVA vocero del patrimonio autónomo FFIE, como Contratante, con el Consorcio Aulas 2016, como Contratista Interventor, en desarrollo del Contrato Marco de Interventoría N° 1380-49-2016 del 12 de julio de 2016.

Contratos en los que se determinó un **daño fiscal** por **\$4.657.244** como se detalla a continuación:

Interventoría a los Estudios de Amenaza por Remoción en Masa \$4.657.244. Porque el 01 de octubre de 2018, mediante Otrosí número 3 al Acta de Servicio 404025 se adicionaron \$5.174.715 de los cuales se pagaron \$4.657.244 para la interventoría a la elaboración de estudios complementarios de amenaza por remoción en masa del talud ubicado en la parte norte del predio de la Institución

Educativa y que están comprendidos dentro del alcance inicial de los estudios y diseños que conforman la Fase 1 del Acuerdo de Obra 404025.

Cuadro No. 124
Interventoría a Estudios de Remoción en Masa
Cifras en pesos

Descripción	Valor
Interventoría a la elaboración de estudios complementarios de amenaza por remoción en masa.	5.174.715
Retención 10 % Hasta Cierre de Fase 1	-517.472
Valor Neto	\$4.657.244

Fuente: Otrosí N° 3 del Acta de Servicio N° 404025.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior, por deficiencias de evaluación, control y seguimiento del Acuerdo de Obra por parte de la Interventoría, de la Supervisión técnica, de la Coordinación Regional, del Comité Técnico, y del Comité Fiduciario del PA-FFIE quien aprobó dicha modificación y de la Entidad Territorial – ETC.

Lo que genera una lesión al patrimonio público en cuantía de **\$4.657.244**, y vulneración de la normatividad contractual pactada. **Hallazgo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Indican que estas actividades no fueron contratadas a Constructora Colpatría. Al haber una falta absoluta de legitimidad por pasiva de la Constructora Colpatría, pues es claro que los contratos mencionados fueron celebrados directamente con el interventor. Se remiten al Acuerdo de Obra No. 404025 en relación con la interventoría a los estudios de remoción en masa.

Comentario de la CGR

Toda vez que la UG FFIE, la SEM, Constructora Colpatría y el Consorcio Aulas presentaron argumentos para desestimar el hallazgo que incluye un ítem de Diseños Complementarios de Urbanismo los cuales fueron desestimados y aspecto que fue ratificado para el citado hallazgo, se establece que no era procedente pactar y pagar honorarios por la interventoría a dichos diseños.

Hallazgo N° 82 Gravamen a los movimientos financieros (D, F)

Código Único disciplinario, Ley 734 del 2002, Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: “1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y

disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

La Ley 610 de 2000, Art. 3° establece: *“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.”*

Ley 610 de 2000, modificada por el Decreto 403 de 2020, artículo 126, que indica: *“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”*

El artículo 879 del E.T. señala que se encuentran exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros: numeral 3 *“Las operaciones que realice la Dirección del Tesoro Nacional, directamente o a través de los órganos ejecutores, incluyendo las operaciones de reporto que se celebren con esta entidad y el traslado de impuestos a dicha Dirección por parte de las entidades recaudadoras; así mismo, las operaciones realizadas durante el año 2001 por las Tesorerías Públicas de cualquier orden con entidades públicas o con entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria o de Valores, efectuadas con títulos emitidos por Fogafín para la capitalización de la Banca Pública. Parágrafo 2. Para efectos de control de las exenciones consagradas en el presente artículo las entidades respectivas deberán identificar las cuentas en las cuales se manejen de manera exclusiva dichas operaciones, conforme lo disponga el reglamento que se expida para el efecto. En ningún caso procede la exención de las operaciones señaladas en el presente artículo cuando se incumpla con la obligación de identificar las respectivas cuentas, o cuando aparezca más de una cuenta identificada para el mismo cliente. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.”*

Criterios que no se evidenciaron en el siguiente hallazgo:

Con los recursos aportados por el Municipio de Ibagué al Patrimonio Autónomo *“Fondo de Infraestructura Educativa – FFIE –”,* manejados a través de la Cuenta Corriente Remunerada No. 30903XXXX del Banco BBVA se pagó el impuesto del Gravamen

a los Movimientos Financieros – GMF - por \$10.719.982, siendo estos recursos exentos de dicho gravamen, así:

Cuadro No. 125
Gravamen a los Movimientos Financieros Pagados
Cifras en pesos

Vigencia	GMF S/Extracto
2016	-
2017	994.085.00
2018	9.725.897.00
2019	
Total, GMF Extracto	10.719.982.00

Fuente: Extractos Bancarios BBVA
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior, debido a que el Consorcio FFIE – Alianza BBVA y la administración municipal no informaron oportunamente a la entidad bancaria que dicha cuenta estaba exenta de este Gravamen, ni realizaron de manera eficiente el seguimiento a estos recursos.

En consecuencia, se evidencia un daño al patrimonio público representado en el menoscabo y detrimento de los recursos destinados a ejecutar las obras de las IE, producido por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente que no se aplica al cumplimiento de los fines estatales, en cuantía de \$10.719.982. **Hallazgo con presunta incidencia disciplina y fiscal en cuantía de \$10.719.982.**

Respuesta del Auditado

Respuestas del MEN, el Consorcio FFIE Alianza BBVA y La secretaría de educación del Municipio - SEM -.

Sobre este punto, es pertinente aclarar que, de acuerdo con el marco legal y contractual, la regla general es que las cuentas deben generar el GMF, y únicamente son exentas de este impuesto en el momento en que el responsable certifique que es exenta. Indican y transcriben el artículo 879 del Estatuto Tributario y su parágrafo 2º.

Al respecto, señala el artículo 11 del Decreto 449 de 2003 “*Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 788 de 2002 y el Libro VI del Estatuto Tributario*”: Identificación de Cuentas. Para hacer efectivas las exenciones al Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) de que trata el artículo 879 del Estatuto Tributario, los responsables de la operación están obligados a identificar las cuentas corrientes o de ahorros, en las cuales se manejen de manera exclusiva los recursos objeto de la exención...” *cuando no se cumpla con la anterior obligación se causará el Gravamen a los Movimientos Financieros, el cual no será objeto de devolución y/o compensación”.*

Con lo anteriormente resaltado es claro, que la información que debía darse a la entidad bancaria, de que dicha cuenta estaba exenta de ese gravamen, NO le correspondía al Consorcio FFIE Alianza BBVA, ni a la entidad financiera, dicha carga estaba concentrada única y exclusivamente en el “tesorero” departamental”

El Consorcio FFIE Alianza BBVA, en su calidad de vocero del PA-FFIE, cumple con las obligaciones de pago y administración de recursos, pero sin que pueda disponer arbitrariamente de estos, pues de acuerdo con el esquema fiduciario contenido en el Contrato de Fiducia Mercantil No.1380 de 2015, debe preceder una instrucción del Comité Fiduciario, de acuerdo con lo establecido en la cláusula cuarta y en el Manual Operativo del PA-FFIE.

Comentario de la CGR

Con la respuesta dada y los soportes enviados por el Consorcio y el Municipio, se evidencia que la responsabilidad de los cobros del Gravamen a los Movimientos Financieros recae sobre la Alcaldía de Ibagué – Grupo de Tesorería y el Consorcio FFIE Alianza BBA como gestor fiscal, al no enviar de manera oportuna la certificación de exoneración de la cuenta corriente remunerada, abierta en el mes de octubre de 2016, ya que la solicitud de exención del Gravamen a los Movimientos Financieros en debida forma se envió hasta el 29 de agosto de 2018, es decir, 22 meses después de abierta la cuenta, ocasionando con ello que de los recursos transferidos por el Municipio se cobraran \$10.719.982,00 por este concepto, en menoscabo y detrimento de los recursos destinados a ejecutar las obras de las IE viabilizadas en el municipio de Ibagué.

4.3.4 Región Llanos

La evaluación realizada a la región, compuesta por los departamentos de Arauca, Bogotá-Cundinamarca, Guainía, Meta y Casanare, presentó dos conceptos adversos, dos con reservas y uno sin reservas.

Se revisaron 34 proyectos, mediante los cuales se pretendía construir 538 aulas nuevas, mejorar 58 y construir 170 aulas especializadas, los datos entregados permitieron evidenciar que se concluyeron 14 aulas, de las 12.277 que se requieren en esta región, sin que se tengan datos para el departamento de Guainía.

Las principales deficiencias en estos departamentos se presentan en la postulación, priorización, viabilización, ejecución y entrega de los proyectos; además de presentar debilidades en la planeación, gerencia y administración de los recursos destinados a la infraestructura educativa.

Se encontraron terminaciones anticipadas por incumplimiento de las obligaciones a

cargo de contratistas, ejecución de obras adicionales que generan incrementos, atrasos de más de 12 meses respecto de la suscripción de los contratos marco de obra, lo que derivó en aumento injustificado en el valor de las obras, también proyectos inconclusos, a los que el MEN y la entidad Territorial asignaron recursos.

Así mismo se evidenció concentración de contratistas; solo 2 contratistas acumulan más del 60% de la totalidad de los proyectos desarrollados.

A 31-12-2019, el proceso de auditoría permitió establecer el estado de los proyectos de la región, así:

Cuadro No. 126
Estado de los proyectos de la Region
Bogotá, Cundinamarca y Llanos

Cantidad de proyectos	34
Concluidos	1
Ejecución fase 1	1
Ejecución fase 2	10
Suspendido fase 1	2
Suspendido fase 2	0
En contratación	1
Terminado anticipadamente	8
Cancelados	11

Fuente: FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Luego de la revisión de los proyectos en la **Región Llanos**, la CGR evidenció los siguientes **hallazgos**:

Departamento de Arauca

Hallazgo N° 83 Cumplimiento de las obligaciones de la ETC (D)

Código Único Disciplinario, Ley 734 del 2002, Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: “1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*”

Resolución 10281 de 2016, modificada parcialmente por la Resolución 12282 de 2019. “Artículo 21. *Manual de Mantenimiento, Uso y Conservación de Infraestructura Educativa. Adóptese el Manual de Mantenimiento, Uso y Conservación de la Infraestructura Educativa a nivel nacional, anexo a la presente resolución, el cual tiene por objeto lograr el adecuado estado de conservación de la infraestructura educativa, construida, ampliada, adecuada, reconstruida o recuperada, por medio de obras de infraestructura financiados en el marco del PNIE. El Manual de*

Mantenimiento, Uso y Conservación de Infraestructura Educativa es el instrumento obligatorio para adelantar obras de mantenimiento recurrente, preventivo, y correctivo de la infraestructura educativa a nivel nacional.” “Artículo 22. Divulgación de los planes de mantenimiento escolar. El Manual de Mantenimiento, Uso y Conservación de Infraestructura Educativa que se adopta mediante la presente resolución, contiene un Plan de Mantenimiento Escolar, el cual debe ser socializado por las entidades territoriales en educación para su correspondiente implementación en los establecimientos educativos oficiales de su jurisdicción, sean o no estos beneficiarios de alguna obra de infraestructura educativa.”

Artículo 23, modificado por el artículo 10, Resolución 10282 de 2019. “Numeral 4: Designar por escrito un delegado de la entidad, que deberá ser servidor de planta del nivel directivo de la Entidad Territorial Certificada (ETC), para que asista trimestralmente a los comités regionales de seguimiento que realice la Unidad de Gestión del FFIE, con el ánimo de evaluar el avance de los proyectos de manera gerencial y analizar el estado de la inversión de los recursos.” “Numeral 16: Asumir y garantizar la vigilancia y celaduría del inmueble, una vez el mismo sea entregado por el contratista, cuando se realice la suscripción del acta de cierre por espacios o en el evento de la terminación del contrato de obra por cualquier causa.” “Numeral 20: Mantener actualizado el censo de infraestructura educativa regional, (CIER), antiguo sistema interactivo de consulta de infraestructura educativa, (SICIED), o su equivalente, con el fin de contar con información actualizada del estado de la infraestructura educativa en cada municipio, como soporte y ayuda en el proceso de priorización de las obras de infraestructura que debe adelantar la junta administradora del FFIE y de la obligación establecida para el FFIE en el párrafo tercero del artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, de levantar la información y elaborar el diagnóstico de la infraestructura educativa a nivel nacional.”

El Departamento de Arauca, en calidad de Ente Territorial Certificado – ETC, suscribió el Convenio Interadministrativo Marco N° 1064, el 24 de junio de 2015, con el Ministerio de Educación Nacional cuyo objeto es “Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el marco de la Política Pública de Jornada Única”, en virtud del mismo, la ETC contrajo una serie de obligaciones en las distintas etapas del proceso, las cuales además están plasmadas en la Resolución 10281 de 2016, entre otras.

Al respecto la CGR encuentra el incumplimiento de los siguientes aspectos por parte de la Gobernación de Arauca:

- La ETC no cuenta con un funcionario asignado para actualizar el Censo de Infraestructura Educativa Regional (CIER), denominado anteriormente como SICIED, el cual es de gran relevancia en el proceso de selección, ya que le permite a la Junta Administradora del FFIE, priorizar las obras que van a ejecutar. En consecuencia, dicha plataforma se encuentra desactualizada.
- La ETC no ha designado por escrito a su delegado para que la represente en los comités regionales de seguimiento realizados por la Unidad de Gestión del FFIE.
- Desde mediados de 2019 la ETC no ha realizado la contratación de vigilancia para ninguna de las instituciones educativas intervenidas del departamento, lo

cual va en contra de la responsabilidad adquirida en el numeral 16 del Artículo 23 de la Resolución 12282 de 2019.

De otra parte, mediante encuesta aplicada a las instituciones educativas del Departamento de Arauca, se ha detectado que la ETC ha incumplido otras de sus obligaciones relacionadas con el adecuado acompañamiento a las instituciones educativas en el marco de las postulaciones de predios del FFIE, dado que no comunicaron las postulaciones en su debido momento a todas las IE del departamento, limitando de esta manera el alcance de las posibles instituciones beneficiarias. Así mismo, algunas instituciones manifiestan que no han recibido la asesoría y el apoyo pertinente para reunir los documentos requeridos en la fase de postulación o en el periodo otorgado para subsanarlos, lo cual provocó que el resultado de la viabilidad técnica y jurídica fuera negativo para ocho de 30 postulados, impidiéndoles continuar con el proceso.

Otro aspecto revelado en las respuestas dadas por las instituciones educativas encuestadas tiene que ver con la omisión por parte del Departamento de Arauca frente a la socialización del Plan de Mantenimiento Escolar para su respectiva implementación, deber contenido en el Artículo 22 de la Resolución 10281 de 2016, modificada por la Resolución 12282 de 2019.

El incumplimiento del ETC a las obligaciones contraídas en el marco de los convenios interadministrativos suscritos con el MEN genera, ausencia de oportuno seguimiento al desarrollo de los proyectos, afectando la posibilidad de ampliación en la cobertura de obras de infraestructura educativa; de igual forma la omisión en la contratación de la vigilancia a las instituciones intervenidas y en la divulgación de los manuales de mantenimiento representa riesgo para el normal funcionamiento y operatividad de los establecimientos escolares del departamento, todo ello en detrimento del avance de la política pública de jornada única. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“En procura de atender el requerimiento referente a la socialización del manual de mantenimiento, uso y conservación de la infraestructura educativa, se realizó su publicación en la página web de la Secretaría de Educación Departamental y Gobernación de Arauca; de igual manera, fue remitida vía correo electrónico a los docentes del departamento, para su socialización, dando cumplimiento a los Artículos 21 y 22 de la Resolución 10281 de 2016, modificada parcialmente por la Resolución 12282 de 2019. (Se anexa copia correo electrónico de las publicaciones y envíos por correo a docentes).”

“De igual manera, el Secretario de Educación Departamental, remitió oficio de delegación del profesional de planta para que asista trimestralmente a los comités regionales de seguimiento que realice la Unidad de Gestión del FFIE, con el ánimo de evaluar el avance de los proyectos de manera gerencial y analizar el estado de la inversión de los recursos, dando cumplimiento al Numeral 4 del

Artículo 23 modificado por el artículo 10 de Resolución 10282 de 2019. (Se anexa copia oficio remitatorio y copia envío correo electrónico)."

"La Secretaría de Educación, con el fin de dar cumplimiento al Numeral 20 del Artículo 23, modificado por el artículo 10 de la Resolución 10282 de 2019, remitió oficio de delegación del profesional de planta para mantener actualizado el censo de infraestructura educativa regional, (CIER), antiguo sistema interactivo de consulta de infraestructura educativa, (SICIED), o su equivalente, con el fin de contar con información actualizada del estado de la infraestructura educativa en cada municipio, como soporte y ayuda en el proceso de priorización de las obras de infraestructura que debe adelantar la junta administradora del FFIE y de la obligación establecida para el FFIE. (Se anexa copia oficio remitatorio y copia envío correo electrónico)."

"La administración departamental, durante el desarrollo de la convocatoria participó activamente a través de llamadas y correos electrónicos entre los diferentes docentes de la época de la convocatoria, comunicando a las diferentes IE del departamento de Arauca de la apertura de la postulación y del desarrollo de la misma, para que se postularan y pudieran salir beneficiados."

"Tal fue la participación que se postularon 30 instituciones educativas, de las cuales 8 salieron no viables por el no lleno de los requisitos legales y 22 fueron consideradas viables. De igual manera la secretaria de educación departamental siempre estuvo a disposición para atender cualquier duda que surgiera durante el proceso de recopilación de la información para la postulación."

"De igual manera siempre existió comunicación con los municipios sirviendo de apoyo para el lleno de los requisitos de la convocatoria. (Se anexa copia envío de correo electrónico)."

"En lo que respecta a la contratación de los servicios de vigilancia, es importante señalar que el departamento no cuenta con recursos propios para financiar la contratación del personal de vigilancia de las Instituciones educativas del Departamento, sino que se contrata a través de los recursos enviados por el Ministerio de Educación Nacional, los cuales son muy insuficientes a la necesidad latente que requieren las instituciones educativas, por esta razón la contratación del personal solo se lleva a cabo por cuatro meses según quedo estipulado en el contrato suscrito No. 172 de 2019 que cubría los meses de junio a octubre, es de aclarar que el MEN tiene conocimiento de que los recursos que envía para prestar este servicio no son suficientes para cubrir en su totalidad dicho servicio. (se anexa copia contrato)."

Comentario de la CGR

Conforme con la documentación suministrada por el ente auditado en su respuesta, se evidencia la corrección posterior a la comunicación de la CGR, de los puntos relacionados con la asignación de un funcionario que adelante la actualización del Censo de Infraestructura Educativa Regional (CIER); la designación del delegado por parte de la Gobernación, para que asista a los comités realizados en el Marco FFIE y el envío del manual de mantenimiento a los docentes de las I.E. del departamento, así como la publicación en la página web del departamento "Arauca.gov.co" y el sitio web de la Secretaría de Educación Departamental (SED) "sedarauca.gov.co".

En cuanto a la contratación del servicio de vigilancia de las instituciones educativas, sobre la cual la ETC destaca que estos contratos son realizados con recursos del orden nacional y que resultan insuficientes, es necesario que el MEN quien destina dichos recursos, conozca la problemática a través de este informe.

Con respecto a la comunicación de la convocatoria para la postulación de predios, los anexos recibidos reafirman el argumento de la falta de notificación a todas las I.E. del departamento, generando una baja cobertura para el programa de jornada única, así como falta de equidad en la participación de las instituciones.

Hallazgo N° 84 Terminación anticipada proyecto IE José Eustasio Rivera (D, F)

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020 determina: *“DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal.*

Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

“Código Único Disciplinario, Ley 734 del 2002, Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: “1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

Resolución 10281 de 2016. *“Artículo 23. Otras responsabilidades de las entidades territoriales. Cuando las entidades territoriales postulen predios, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo II de la presente resolución, se entenderá que asumen las siguientes responsabilidades, en caso de que se prioricen sus respectivas obras de infraestructura educativa: 1. Financiar los gastos y pagos de impuestos, expensas y trámites para la consecución y aprobación de las licencias, permisos o autorizaciones que se requieran ante cualquier autoridad para la ejecución de las obras de infraestructura educativa.”*

Convenio 001243 de 2016. Cláusula segunda, Obligaciones de la entidad territorial. *“14. Sufragar los costos por concepto de expedición, revalidación, prórroga de licencias, impuestos de delineación y de ocupación de espacios públicos, para las obras, así como todo trámite que implique su obtención, según lo dispuesto en las normas vigentes.”*

El Consorcio FFIE ALIANZA BBVA, vocero y administrador del patrimonio autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa FFIE, suscribe el 30 de diciembre de 2016 el Acuerdo de Obra No. 405005 con la Constructora Colpatria S.A., con la finalidad de realizarse las labores de pre-construcción, construcción y post-construcción para la ampliación y mejoramiento de la Institución Educativa Colegio José Eustasio Rivera del Municipio de Saravena, por un valor de \$2.367.749.970; recursos provenientes del Departamento de Arauca y el MEN, administrados por el FFIE y a su vez por el Patrimonio Autónomo.

La primera etapa de ejecución del Acuerdo de Obra corresponde a los diseños, estudios técnicos y obra, recibidos a satisfacción por la interventoría el 24 de abril de 2017, con un valor de la etapa de \$57.107.175. Los productos recibidos corresponden al levantamiento topográfico, estudio de suelos, proyecto arquitectónico, proyecto estructural, proyecto eléctrico, proyecto hidrosanitario, diseño de red, voz y datos, presupuestos, especificaciones técnicas y programación, necesarios para la etapa de construcción del Colegio José Eustasio Rivera.

La historia del Acuerdo de Obra cambió para mayo de 2017 cuando fue identificada la presencia de especies arbóreas que obstruían la realización del proyecto, requiriéndose el tratamiento silvicultural y la obtención de los permisos respectivos por parte de la autoridad ambiental, tramites que fueron asignados como responsabilidad del Departamento de Arauca, conforme con lo establecido en el numeral 14 de la cláusula segunda del Convenio 001243 de 2016 suscrito entre el MEN y el Departamento de Arauca.

Para noviembre de 2017 fue adelantado el estudio de tratamiento silvicultural por parte del Municipio de Saravena, dejándose la responsabilidad de su presentación y trámite para el permiso de tala de árboles ante Corporinoquía a la Entidad Territorial Certificada; sin embargo, el Departamento de Arauca no cumplió con esta obligación, lo cual generó la terminación anticipada del Acuerdo de Obra en marzo de 2018 ante la imposibilidad de intervenir el predio.

Frente a lo anterior, se encuentra que el incumplimiento del Departamento de Arauca a las obligaciones establecidas en el Convenio 001243 de 2016 y la Resolución 10281 de 2016, determinaron la terminación del proyecto de infraestructura educativa para el Colegio José Eustasio Rivera del Municipio de Saravena, perdiéndose la posibilidad de mejorar las instalaciones educativas y colocando en riesgo el uso de los estudios y diseños realizados en la primera etapa del proyecto, en los cuales se invirtieron recursos públicos en cuantía de **\$57.107.175**, que al no ser utilizados representan un detrimento al patrimonio público. **Hallazgo fiscal por \$57.107.175 y con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

La Gobernación de Arauca, mediante radicado 2018060000867-2 del 09 de febrero de 2018, emitió un oficio a Corporinoquia, el cual anexaba los documentos para el trámite del permiso ambiental que permita el aprovechamiento forestal de los recursos dentro de la zona de influencia del proyecto en la IE José Eustasio Rivera del Municipio de Saravena, recibido mediante radicado 2018-000423 el 12 de febrero. El 19 de febrero de 2018, la ETC remitió al FFIE copia del oficio mencionado anteriormente, con el respectivo radicado de recepción por la Corporación, pero sin los anexos.

Posterior a los trámites realizados ante Corporinoquia, la administración departamental fue notificada de la terminación anticipada del Acuerdo de Obra y acta de servicios No. 405005 de la IE Jose Eustasio Rivera, mediante oficio de fecha 15 de marzo de 2018.

De igual manera, la ETC adelantara las gestiones correspondientes ante el FFIE para evaluar la posibilidad de continuar con la fase 2 del proyecto de la IE Jose Eustasio Rivera del Municipio de Saravena.

Comentario de la CGR

La respuesta del Departamento de Arauca revela que el trámite del permiso requerido para la IE Colegio José Eustasio Rivera ante Corporinoquia se realizó en febrero de 2018, es decir, 9 meses después de haberse presentado la solicitud por parte del constructor y el FFIE; y 3 meses después de haber obtenido el requisito del estudio de tratamiento silvicultural que el Municipio de Saravena adelantó para el proyecto, siendo este la talanquera que justificaba el retraso en la gestión del permiso.

Así las cosas, la respuesta de la entidad muestra el inicio del trámite del permiso de forma tardía, que, bajo la óptica del FFIE en su momento representaba un incumplimiento a sus obligaciones, lo cual condujo a la decisión de terminar anticipadamente el proyecto. Esta situación, muestra debilidades en la articulación y comunicación de las partes de manera constante, lo que ha conllevado a que los procesos de consolidación de las obras de infraestructura educativa sean lentos, y generen la terminación anticipada del proyecto ya referida.

Frente a la inversión de los recursos públicos en los estudios y diseños, se plantea la intensión de retomar conversaciones con el FFIE a fin de continuar con la segunda fase del proyecto. No obstante, no se menciona la materialización de aspectos como la existencia del permiso de tala de árboles, los pasos a seguir en

el proceso, la actualización del presupuesto y la suscripción del Acuerdo de Obra; tampoco aportan ninguna documentación en dicho sentido.

Por lo anterior, se determina que la condición de incumplimiento por parte del Departamento de Arauca en el trámite del permiso de tala de árboles se mantiene. En igual sentido se encuentra que las partes no han dado uso a los estudios y diseños, no existe definición clara sobre la destinación de estos y su utilización, frente a lo cual encontramos un evidente daño patrimonial al estado representado en la suma invertida en los mismos.

Hallazgo N° 85 Proyectos cancelados y resultados convocatorias FFIE

Resolución 10281 de 2016, Artículo 23, *“Numeral 7: Mantener actualizado el Censo de Infraestructura Educativa Regional (CIER), antiguo Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (Sicied), o su equivalente, con el fin de contar con información actualizada del estado de la infraestructura educativa en cada municipio, y como soporte y ayuda en el proceso de priorización de las obras de infraestructura que debe adelantar la Junta Administradora del FFIE.”*

Convenio 001243 de 2016. Cláusula segunda, Obligaciones de la entidad territorial. *“2. Disponer de los predios que fueron postulados y viabilizados de los proyectos de infraestructura identificados en el anexo No. 1, "PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADOS". “3. Garantizar que los predios viabilizados, en los cuales se llevarán a cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantenga libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo del proyecto.” “7. Garantizar la socialización y sensibilización del proyecto con la comunidad”.*

Bajo la égida del Convenio Interadministrativo Marco 1064, el 24 de junio de 2015, suscrito entre el MEN y el ETC Departamento de Arauca, los dos actores celebran el Convenio Interadministrativo Especifico 1243 del 29 de agosto de 2016, para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el Departamento de Arauca, que contribuyan a la implementación del programa de jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.

En virtud de lo anterior, el ETC participó en la primera convocatoria del MEN, siendo priorizados entre otras instituciones, el Colegio Nacional La Frontera de Saravena y la Institución Educativa Alejandro Humboldt del Municipio de Fortul, logrando para tal efecto la suscripción de los acuerdos de obra 405006 y 405007, respectivamente. No obstante, del trayecto recorrido desde las convocatorias, postulaciones, el proceso de evaluación de viabilidad técnica y jurídica, así como de la priorización de estas instituciones por parte de la Junta administradora del FFIE, se encuentra que los dos acuerdos de obra fueron cancelados, motivados por las siguientes razones:

1. I.E. Alejandro Humboldt, según la Secretaría de Educación Departamental, le fue cancelado el proyecto debido a un desacuerdo entre las aulas proyectadas por el FFIE y las deseadas por el rector de la mencionada institución, ya que, de acuerdo con la cantidad de estudiantes matriculados, se calculaba un total de 9 aulas, pero el rector solicitaba 12. Para el FFIE dicha cancelación obedeció a la omisión de la ETC en el envío de la aprobación del alcance por parte de la comunidad educativa a dicha intervención.
2. Por otra parte, el Colegio Nacional la Frontera fue cancelado debido a que esta institución no cuenta con el espacio suficiente para la ejecución del proyecto que buscaba construir los espacios requeridos para la implementación de la jornada única, ya que inicialmente el Municipio de Saravena, mostró interés en la adquisición de un predio para la mencionada institución, pero que no logró un feliz término.

Las dos situaciones motivadoras de la cancelación de los proyectos revelan serias deficiencias en todas las etapas que conllevan a priorizar un predio, puesto que hechos como los revelados, no deben ser detectados posteriormente a la suscripción de un Acuerdo de Obra, sino en el proceso de viabilización.

Así las cosas, razones como la inexistencia de un predio para adelantar las obras en el Colegio La Frontera y la falta de socialización previa con la comunidad educativa sobre la cuantificación real de la necesidad, manifiestan un incumplimiento de las obligaciones de la entidad territorial al no garantizarse que los predios viabilizados se mantuvieran libres de limitaciones y a si mismo se diera la garantía de haberse socializado y sensibilizado a la comunidad educativa.

De igual manera, el ETC participó en la segunda convocatoria de predios, en la que se postularon dos instituciones educativas, las cuales no lograron viabilidad técnica y jurídica por la falta de documentos requeridos para tal fin. En este caso se postuló la I.E. José Antonio Galán del Municipio de Cravo Norte y la institución Antonio Nariño de Saravena, a las cuales no se le subsanaron los documentos requisitos, como, por ejemplo, la licencia de urbanismo, entre otros.

Por otra parte, se detectó que en la cuarta convocatoria del MEN se postuló a la institución Alejandro Humboldt, la cual fue rechazada, ya que se encontraba postulada en la primera convocatoria y contaba con viabilidad técnica y jurídica, por lo cual se evidencia falta de organización y control de las instituciones educativas postuladas. La otra IE postulada fue el Liceo Tame, también rechazada, ya que el FFIE consideró que contaba con la infraestructura requerida para garantizar la educación a la cantidad de estudiantes matriculados y registrados en el SIMAT. De acuerdo con lo anterior, se evidencia un desgaste administrativo por no contar con un censo de infraestructura educativa (CIER) actualizado.

Las debilidades por parte de la ETC en mantener actualizado el CIER, las deficiencias en la interacción y socialización con las IE para conocer la real necesidad en infraestructura educativa, así como el seguimiento oportuno sobre el estado de los predios y los avances de los proyectos presentes en el FFIE, provocaron la cancelación de dos proyectos de IE, lo cual revela un desajuste en la armonización de esfuerzos requeridos para mejorar la infraestructura educativa en el Departamento de Arauca, afectando la marcha hacia la implementación de la jornada única escolar, principio fundamental sobre la cual está sustentada la política pública de IE.

Respuesta del Auditado

El Departamento de Arauca asegura que durante el desarrollo de la postulación de predios la ETC remitió al MEN la documentación pertinente de todas y cada una de las IE interesadas en participar y que cumplieron con la remisión de los documentos ante la Secretaria de Educación Departamental, dicha postulación se basó en la guía técnica de postulación de presentación de proyectos, guía técnica de presentación de proyectos y las resoluciones 200 de 2015, 201 de 2015, 202 de 2015, 10959 de 2015 y la 10961 de 2015.

1. Resolución 200 del 05 de enero de 2015: por la cual se regula la administración de los aportes establecidos en la ley 21 de 1982, se define sus criterios para su inversión, se establece el procedimiento para obtener la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa y se deroga la resolución 7650 de 2011. En esta resolución dentro del artículo 6 del capítulo III, establece que, **Mediante la postulación de predios, las entidades certificadas en educación presentan a consideración del Ministerio de Educación Nacional, los predios de su propiedad y con disponibilidad inmediata de servicios públicos básicos, en donde tiene planeado los proyectos de infraestructura educativa.**
2. Resolución 10961 del 24 de julio de 2015: Por la cual se abre la convocatoria para que las entidades territoriales certificadas en educación postulen sus predios como requisito previo a la presentación de los proyectos de infraestructura con el fin de obtener cofinanciación de recursos provenientes de la Ley 21 de 1982, que hacen parte del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media. Dentro del parágrafo del artículo 3 de los resuelve, enuncia: **La postulación de los predios no obliga a priorizar los proyectos de infraestructura para ser financiados o cofinanciados con los recursos provenientes del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media.**

3. El artículo 4º de la Resolución 200 de 5 de enero de 2015, estableció cuatro (4) categorías de proyectos de infraestructura educativa para ser financiadas con recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 entre las cuales se encuentran:
 - a. Establecimientos educativos nuevos para la jornada única escolar: Proyectos de infraestructura educativa enteramente nueva que se consideren como una sola unidad escolar, cuyo objeto sea facilitar la implementación de la jornada única y que contemplen la construcción de aulas de clase, bibliotecas, áreas y espacios de circulación, aulas múltiples, dirección administrativa y académica, restaurante escolar, cafetería, cocina, enfermería y servicios sanitarios. En estos proyectos se debe tener prevista la construcción como mínimo de una unidad sanitaria por cada seis nuevas aulas (un aparato sanitario por cada 25 niños).
 - b. Ampliación y adecuación de establecimientos educativos para la jornada única escolar: Proyectos cuyo objeto sea la ampliación del número de aulas o la construcción de laboratorios, áreas administrativas, baterías de baños y/o biblioteca para la implementación de la jornada única escolar. Las obras correspondientes a esta categoría deberán pertenecer a los nuevos estándares que para infraestructura educativa defina el Ministerio de Educación Nacional.
 - c. Reconstrucción de establecimientos educativos en el marco de la jornada única escolar: Proyectos cuyo objeto sea la reconstrucción para la jornada única escolar que contemplen la construcción aulas de clase, bibliotecas, áreas y espacios de circulación, aulas múltiples, dirección administrativa y académica, restaurante escolar, cafetería, cocina, enfermería y servicios sanitarios.

Así las cosas y de acuerdo con las cuatro categorías mencionadas anteriormente, durante la etapa de postulación y presentación de predios no se conocía el alcance de dichas categorías establecidas en el artículo 4 de la Resolución 200 del 05 de Enero 2015 que se desarrollarían en las predios postulados; posterior a la presentación y aprobación de los documentos técnicos y jurídicos, se realizó la visita en campo por parte del FFIE y la ETC para conocer las Instalaciones de las IE priorizadas y definir los posibles alcances de las actividades.

Comentario de la CGR

La respuesta de la entidad no argumenta razones que desvirtúen los hechos expuestos, los cuales conllevaron a la cancelación de los dos proyectos de IE en comento, así como las debilidades detectadas en el registro actualizado del CIER y en la identificación oportuna de las necesidades de las instituciones educativas, lo

cual revela deficiencias de planeación en el proceso de postulación a las convocatorias y en el manejo de la política pública de infraestructura educativa, así como ineficaz seguimiento a los avances de los proyectos y en garantizar la continuidad de las condiciones de los predios viabilizados.

No expone ni soporta evidencia que refute los señalamientos de la CGR frente a las causales que originaron la cancelación de los proyectos, lo cual implica que se ratifica la responsabilidad de la entidad en este hecho.

No se comparte la argumentación presentada sobre el desconocimiento del alcance de las categorías de obras de infraestructura disponibles al momento de la convocatoria y postulación de los predios, puesto que estas fueron definidas en enero de 2015 mediante la Resolución 200 de 2015 y la convocatoria del MEN fue realizada en julio de 2015, es decir, cinco meses después.

Hallazgo N° 86 Suspensión proyecto IE Pedro Nel Jimenez (D, BA)

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Convenio Interadministrativo Marco 1064 de 2015 suscrito entre el MEN y la ETC. Cláusula tercera: Obligaciones de la Entidad Territorial *“numeral 3: Aportar la documentación necesaria para el desarrollo del presente convenio.” “Numeral 5: Adelantar el acompañamiento técnico que se requiera para la estructuración y ejecución de las obras.” “Numeral 6: Posibilitar la ejecución del proyecto en el (los) predio(s) postulados (s) del cual sea titular la ETC, o en aquel (llos) que luego de efectuada las verificaciones del caso se advierta que su propiedad recae en la nación, el departamento, el distrito o municipio, establecimientos educativos oficiales o comunidades Negras e Indígenas o de cualquier otra entidad pública, y que se encuentra identificado e individualizado en la viabilización efectuada por las instancias competentes...”*

Convenio interadministrativo Específico No. 001243 de 2016 suscrito entre el MEN y el Departamento de Arauca. Cláusula Segunda: Obligaciones de la entidad territorial, compromisos específicos, *“numeral 5: Suministrar al FFIE, PATRIMONIO AUTÓNOMO, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la solicitud, la información sobre el predio, que se requiera para la ejecución del objeto del convenio.” “Numeral 6: Poner a disposición del FFIE, PATRIMONIO AUTÓNOMO, contratista de obra y al interventor que resulten seleccionados la documentación técnica, legal, presupuestal y administrativa y financiera que se requiera para el cabal cumplimiento del presente convenio.”*

Uno de los proyectos viabilizados y priorizados en el marco del Convenio Interadministrativo 1064 de 2015 y el Convenio interadministrativo Específico No. 001243 de 2016 suscritos entre el MEN y el Departamento de Arauca, corresponde a la Institución Educativa Pedro Nel Jiménez del Municipio de Arauquita donde se han dispuesto para el desarrollo de la construcción la suma de \$9.461.695.322, financiado de la siguiente manera:

Cuadro No. 127

Participación del ETC - FFIE Contratación de obra IE Pedro Nel Jimenez
Cifras en pesos

Obra	ETC	FFIE	Total
Comprometido	2.501.971.741	5.837.934.063	8.339.905.804
Pendiente	837.293.178	1.121.789.518	1.959.082.696
Total	3.339.264.919	6.122.430.4030	9.461.695.322

Fuente: DDP No. 00965 del 31 de mayo de 2018

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

De igual manera para el proyecto existe un valor disponible para la interventoría, que asciende a \$453.436.752, como se detalla a continuación:

Cuadro No. 128

Participación del ETC – FFIE Contratación interventoría IE Pedro Nel Jimenez
Cifras en pesos

Interventoría	ETC	FFIE	Total
Comprometido	119.249.055	278.247.796	397.496.851
Pendiente	43.137.566	12.802.335	55.939.901
Total	162.386.621	291.050.131	453.436.752

Fuente: DDP No. 00965 del 31 de mayo de 2018

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

En conjunto, los DDP 965 y 966 del 31 de mayo de 2018, revelan que para la IE en comento, existen recursos disponibles por \$9.915.132.074, sin embargo, a la fecha no existe avances en la ejecución del proyecto, motivada principalmente por la demora en la expedición de la licencia de reconocimiento de la obra existente, obligación que, en el marco de los convenios es competencia del Departamento de Arauca y que solo fue resuelta en agosto de 2019 cuando fue entregada a la coordinación regional de la Unidad de Gestión del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa UG-PA FFIE.

De la situación anterior, se han desprendido situaciones que han trastocado el inicio del proyecto, a tal punto que no existe un constructor para el proyecto, lo que implica un tiempo adicional para subsanar este aspecto, lo cual a su vez condiciona una actualización de precios que redundará en un mayor valor de obra o en un menor alcance de esta al compararse con lo previsto en el 2018.

Las deficiencias en el cumplimiento oportuno de las obligaciones del Departamento de Arauca, en cuanto a su gestión para el acompañamiento técnico y la presentación de documentos necesarios para el desarrollo del proyecto, han generado a la fecha que el proyecto de infraestructura educativa en la Institución educativa Pedro Nel Jiménez del Municipio de Arauquita, este absorto en una suspensión indefinida, lo que ocasionará el aumento del valor de la obra o la disminución del alcance previamente establecido para el año 2018 una vez sea subsanada la selección del contratista, significando a su vez una gestión antieconómica del recurso público disponible y que a la fecha no ha producido los fines esperados. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y beneficio de auditoria cualitativo.**

Respuesta del Auditado

La administración departamental argumenta que:

1. Con la finalidad de dar uso del producto elaborado durante la fase 1 del proyecto, estudios y diseños de la IE Pedro Nel Jiménez del municipio de Arauquita, aprobó el reajuste de los costos de obra y continuar con la fase 2 correspondiente a la construcción de las obras.
2. La aprobación de los recursos adicionales por ajuste de precios realizado por la ETC permitió que el FFIE continuara con la selección del contratista que realizara las actividades de obra de la IE Pedro Nel Jiménez.
3. Mediante correo electrónico se ha solicitado al FFIE informar a la ETC sobre el estado actual del proceso de selección del contratista y el plazo de ejecución. (Se anexa copia correo electrónico).

Así las cosas, la ETC ha manifestado su intención en la ejecución de la fase 2 del proyecto de la IE Pedro Nel Jiménez, con miras de dotar a la comunidad estudiantil de áreas educativas aptas para su uso.

Comentario de la CGR

La administración departamental en su respuesta no refiere de manera concreta a lo observado ni adjunta documentos tendientes a demostrar sus aseveraciones.

Por su parte el FFIE en su respuesta a este acápite, remite información que permite establecer que la solicitud de la licencia de reconocimiento en el proyecto del Institución educativa Pedro Nel Jiménez fue realizada el 19 de septiembre de 2017 y reiterada en enero de 2018, siendo subsanado finalmente por la ETC el 13 de agosto de 2019. Frente a esta situación, es claro el hecho de que la ETC incumplió su obligación oportuna para realizar las gestiones pertinentes para la expedición de la licencia de reconocimiento, lo cual dio asidero para que el contratista no

suscribiera el Acuerdo de Obra debido a la superación del plazo de ejecución del contrato marco de obra.

De igual manera el 29 de junio de 2017 se realizó visita a la institución educativa por parte del contratista de obra, la ETC, y el FFIE, en la cual la gobernación se comprometió a entregar la siguiente información:

- Certificación que aclare que el predio no cuenta con restricción por encontrarse dentro de una zona de explotación minera.
- Certificación en la que se aclare que el predio no se encuentra invadido por terceros.
- Polígono o delimitación del área de intervención del predio dentro de la cual se adelantará la implantación del proyecto.
- Carta por parte del municipio de Arauquita que informe que los diseños existentes adelantados por el municipio no serán tenidos en cuenta para el desarrollo del proyecto a desarrollar ya que no cuentan con el alcance requerido.
- Licencia de Construcción de las edificaciones existentes para trámite de licencia de las obras que adelantará el FFIE.

Se evidencian varias solicitudes por parte del FFIE requiriendo dicha información, ya que el 24 de julio de 2017 se remitió correo electrónico a la ETC con el listado de los pendientes, posteriormente, el 11 de agosto se iteró dicha solicitud y nuevamente el 24 de septiembre del mismo año. Ante la falta de gestión por parte de la entidad auditada, el 1 de noviembre se realizó una reunión entre esta y la Unidad de Gestión del FFIE, en la cual se reiteró la solicitud de la documentación faltante, asignando como fecha límite el 5 de febrero de 2018, sí después de esta la información no era allegada, la UG-PA FFIE procedería a adoptar las decisiones correspondientes frente a la continuidad del proyecto.

De otra parte, la respuesta de la entidad revela serias deficiencias en el control del proyecto y del convenio, puesto que aduce gestiones para dar continuidad con la fase 2 y así aprovechar los estudios y diseños elaborados en la fase 1 del proyecto, cuando la realidad es que ni siquiera se realizó la suscripción del Acuerdo de Obra, por ende, nunca se elaboraron los estudios y diseños de la fase 1.

Frente a los demás argumentos de gestión para reactivar el proyecto, se encuentran que estos obedecen a la recepción de la observación de este ente de control, por lo que son reactivos y no determinan un resultado concreto al respecto.

Como resultado del análisis de la respuesta de la entidad y con base en documentos allegados por el FFIE como consecuencia de los cuestionamientos que en el mismo sentido le fueron trasladados, se le da alcance disciplinario a este hallazgo, de cuya respuesta final por parte de la Secretaría de Educación Departamental de Arauca,

se establece la reanudación del proyecto anunciada por parte del FFIE mediante reasignación del contratista de obra y de interventoría, aprobados por Comité Fiduciario N° 347 y 351 del 3 y 23 de junio de 2020 respectivamente, con lo cual se genera un **beneficio cualitativo de auditoría**, representado en la continuidad de la ejecución del proyecto para la institución educativa Pedro Nel Jimenez, evitando de esta manera que se perdiese la oportunidad en la inversión de los recursos referidos, garantizando con ello la finalidad pública de los mismos.

Hallazgo N° 87 Avance de proyectos FFIE en Arauca (D)

Código Único Disciplinario, Ley 734 del 2002, Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: *“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”*

Convenio Interadministrativo Marco 1064 de 2015, suscrito entre el MEN y la ETC Cláusula cuarta. Obligaciones del ministerio: *“Brindar el acompañamiento que se requiera para que los proyectos viabilizados dentro la Convocatoria efectuada mediante Resoluciones No. 200; 202; y 1207 de 2015 y respecto de los cuales no se hubiera contratado su ejecución, sean revisados por la Junta Administradora del FFIE y estudiados para determinar su posible priorización para su ejecución de acuerdo a los esquemas que esta última determine.”* Cláusula quinta. Comité de seguimiento. *“Verificar que los proyectos de infraestructura educativa a desarrollar cumplan con los parámetros y exigencias que en materia de infraestructura y en el marco de la política de jornada única deban atenderse.”*

Convenio 001243 de 2016. Cláusula tercera. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de las partes a través del supervisor que designe para tal fin.

El 24 de junio de 2015, el MEN y el Departamento de Arauca suscriben el Convenio Interadministrativo Marco 1064 de 2015 con el objeto de aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del plan nacional de infraestructura educativa en desarrollo de la política pública de jornada única.

Posteriormente, los dos actores celebran el Convenio Interadministrativo Especifico 1243 de 2016 (29 de agosto de 2016) para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el Departamento de Arauca, que contribuyan a la implementación del programa de jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.

En desarrollo de la política pública en IE, el Departamento de Arauca participó en 3 convocatorias del MEN postulando un total de 30 predios, de los cuales 22 cuentan con viabilidad técnica y jurídica. Luego de los procesos respectivos, se ha priorizado la intervención de 6 instituciones educativas, asignándoles acuerdos de obra derivados del contrato marco de obra No. 1380-36-2016 suscrito con la Unión Temporal MEN 2016.

A la fecha, el estado de los seis acuerdos de obra revela que solo en dos de ellos se han ejecutado las obras de infraestructura, teniendo a los restantes, en condiciones de acuerdos cancelados, con terminación anticipada o no suscrita.

Así las cosas, se encuentra que la cobertura de los predios viabilizados, entendida esta como la necesidad sentida en IE, a la fecha, tan solo ha brindado una solución real (física) al 9.09% de los predios.

Los avances físicos de infraestructura educativa en el Departamento de Arauca tendientes a la implementación de la jornada única escolar bajo el marco del Plan Nacional de Infraestructura educativa y lo regulado en la Resolución 10281 de 2016, modificada por la Resolución 12282 de 2019, desde la suscripción del Convenio Interadministrativo Marco 1064 de 2015 hasta la fecha son:

Cuadro No. 129
Avances físicos FFIE – Departamento de Arauca

Institución educativa	Aulas preescolares	Aulas básica y media	Aulas mejoradas	Cocina	Zonas administrativas	Baterías sanitarias
Unidad educativa Gustavo Villa	0	10	16	1	1	21
IE Gabriel Garcia Marquez	4	5	0	0	1	16
Total	4	15	16	1	2	37

Fuente: Reporte Ejecución Recursos FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Del análisis de la tabla anterior, se colige que hasta el momento se han construido 35 aulas, que, al compararse con la línea base definida en el Conpes 3831 de 2015 en cuanto al número aulas requeridas para la implementación de la jornada única por Departamento en el año 2013 definida en 108 aulas, arroja un avance del 32.4%, cifra preocupante al tener en cuenta que ya han transcurrido 4 años desde la suscripción del convenio 1243 de 2016 y que la línea base no ha sido actualizada a condiciones recientes.

En cuanto a los recursos, los actores han dispuesto para inversión en infraestructura educativa la suma de \$15.217.450.724, cifra que ha sido distribuida en cuatro (4) instituciones educativas, como se detalla a continuación:

Cuadro No. 130
Inversión de recursos FFIE – Departamento de Arauca
Cifras en pesos

INSTITUCION EDUCATIVA	TIPO DE CONTRATO	VALOR TOTAL	APORTE FFIE	APORTE ETC
UNIDAD EDUCATIVA GUSTAVO VILLA DIAZ	INTERVENTORÍA	212.546.488	109.728.759	102.817.729
	OBRA	3.104.196.145	1.760.307.937	1.343.888.208
	EXPENSAS	14.490.296	0	14.490.296
IE GABRIEL GARCIA MARQUEZ	INTERVENTORÍA	157.697.389	81.369.932	76.327.457
	OBRA	1.605.265.384	1.123.685.769	481.579.615
	EXPENSAS	38.921.000	0	38.921.000
COLEGIO JOSE EUSTASIO RIVERA	INTERVENTORÍA	8.566.076	0	8.566.076
	OBRA	57.107.175	0	57.107.175
IE PEDRO NEL JIMENEZ	INTERVENTORÍA	453.436.752	291.050.131	162.386.621
	OBRA	9.461.695.322	6.122.430.403	3.339.264.919
SUBTOTAL		15.113.922.027	9.488.572.931	5.625.349.096
COMPROMETIDO EN COSTO FIJO		103.528.697	53.087.519	50.441.178
VALOR TOTAL		15.217.450.724	9.541.660.450	5.675.790.274

Fuente: Reporte Ejecución Recursos FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

No obstante, hasta el momento solo se han ejecutado \$5.133.116.702 del total de recursos priorizados, lo cual representa el 33.73%. En menor proporción, se dieron gastos en estudios y diseños e interventoría para el Colegio José Eustasio Rivera por valor de \$65.673.251.

Cotejada la información relacionada con los acuerdos de obra cancelados, terminados o no suscritos, se encuentran las siguientes observaciones:

1. En el Acuerdo de Obra No. 405005, cuyo objeto era realizar las labores de pre-construcción, construcción y post-construcción para la ampliación y mejoramiento de la institución educativa Colegio José Eustasio Rivera del Municipio de Saravena, se invirtieron \$57.107.175 en la realización de diseños, estudios técnicos y obra, los cuales fueron recibidos en abril de 2017.

Hacia marzo de 2018, fue declarada la terminación anticipada del Acuerdo de Obra motivada por la falta de permisos ambientales. Tal situación no permitió la construcción de la infraestructura, por consiguiente, los estudios y diseños no han sido utilizados para el fin propuesto y en el evento de no retomarse la construcción y su uso, representaría un detrimento al patrimonio público.

2. Las instituciones Colegio Nacional La Frontera de Saravena y la Institución Educativa Alejandro Humboldt del Municipio de Fortul, fueron priorizadas y respectivamente fueron suscritos los acuerdos de obra 405006 y 405007. No obstante, del trayecto recorrido desde las convocatorias, postulaciones, el proceso de evaluación de viabilidad técnica y jurídica, así como de la priorización de estas instituciones por parte de la Junta administradora del FFIE, se

encuentra que los dos acuerdos de obra fueron cancelados motivados por las siguientes razones:

- ✓ La I.E. Alejandro Humboldt le fue cancelado el proyecto debido a un desacuerdo entre las aulas proyectadas por el FFIE y las deseadas por el rector de la mencionada institución, ya que, de acuerdo con la cantidad de estudiantes matriculados, se calculaba un total de 9 aulas, pero el rector solicitaba 12.
- ✓ Por otra parte, el proyecto del Colegio Nacional la Frontera fue cancelado debido a que esta institución no cuenta con el espacio suficiente para la ejecución del proyecto que buscaba construir los espacios requeridos para la implementación de la jornada única, ya que inicialmente el Municipio de Saravena, mostró interés en la adquisición de un predio para la mencionada institución, pero que no logró un feliz término.

Las dos situaciones motivadoras de la cancelación de los proyectos revelan serias deficiencias en todas las etapas que conllevan a priorizar un predio, puesto que hechos como los expuestos, no deben ser detectados posteriormente a la suscripción de un Acuerdo de Obra, sino en el proceso de viabilización.

3. Otro de los proyectos viabilizados, priorizados y sin ejecución, corresponde a la Institución educativa Pedro Nel Jiménez del Municipio de Arauquita donde se han dispuesto \$9.915.132.074 desde mayo de 2018, para el desarrollo de la construcción y la interventoría. Según lo reportado por la Unidad de Gestión del Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa UG-PA FFIE a la fecha no existe un constructor para el proyecto, lo que implica un tiempo adicional para subsanar este aspecto, lo cual a su vez condiciona una actualización de precios que redundara en un mayor valor de obra o en un menor alcance de esta al compararse con lo previsto en el 2018, significando una gestión antieconómica del recurso público disponible.

Bajo este panorama, se cuestiona la implementación de la política pública en el Departamento de Arauca, las deficiencias en la armonización del Ministerio de Educación, el FFIE, las entidades territoriales y las instituciones educativas son evidentes, por lo que se hace necesario realizar ajustes en esta estrategia, de tal forma que se logren viabilizar, priorizar y ejecutar la mayor cantidad de proyectos dentro de unos términos razonables y puntuales, para ello se requiere el compromiso de las partes a fin que las dificultades de orden jurídico, técnico, financiero y/o social puedan superarse, imprimiendo en ello un esfuerzo y seguimiento constante a los avances, para que de esta manera se pueda contar con la infraestructura educativa adecuada y necesaria para la implementación de la jornada única escolar; de lo contrario estaremos asistiendo a una probable pérdida

de esfuerzos institucionales lo que conlleva a derroche de recursos e ineficiencia administrativa. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

El FFIE presenta respuesta formal a lo observado por la CGR, de cuyo documento se resalta lo siguiente.

I.E. José Eustasio Rivera

En el seguimiento para que la ETC lograra realizar de manera efectiva el trámite y se pudiese dar continuidad al proyecto, la Coordinación Regional Llanos Cundinamarca FFIE, efectuó las siguientes actividades:

El 15 de junio se adelantó mesa con funcionarios de la Secretaría de Planeación del Departamento, en la que se reiteró la necesidad de proceder al traslado del recurso arbóreo.

El 17 de julio se remitió a la Secretaría de Educación Departamental, a través de correo electrónico, el presupuesto de las obras complementarias. Dentro de dicho presupuesto se contempló el desarrollo del inventario forestal requerido para la expedición de permiso de tala de árboles.

El 11 de agosto de 2011 se programó reunión con el fin de obtener la aprobación, sin embargo, los funcionarios de ETC no pudieron asistir.

Mediante correos del 6, 12, 14, 20 de septiembre de 2017 y con comunicación LNBC 512 del 24 de septiembre de 2017 se reiteró a la Gobernación de Arauca, la solicitud de aprobación para que FFIE a través del Contratista de obra, adelantará insumos requeridos con cargo a recursos de cofinanciación aportados por ETC, respecto de lo cual no se obtuvo respuesta alguna por parte de la ETC.

El 11 de octubre la Coordinación Regional Llanos Cundinamarca FFIE, mediante correo electrónico responde inquietudes a la ETC, respecto del proyecto.

Con el fin de lograr avances en el proyecto, el 1 de noviembre de 2017, se adelantó una reunión en el Municipio de Arauca, en el marco de la cual se informó por parte de la Secretaría de Educación, que el Municipio de Saravena había adelantado el trámite del inventario forestal requerido para tramitar el permiso de tala de árboles ante la Corporación Autónoma Regional. De acuerdo con lo anterior, la UG-FFIE solicitó a la Secretaría de Educación Departamental proseguir con la radicación y trámite para el permiso.

Mediante Oficio LBC 798 del 26 de enero de 2018, la Coordinación Regional Llanos Cundinamarca FFIE le informó a la Gobernación de Cundinamarca que *“teniendo en cuenta que no se reporta avance alguno frente al trámite requerido por la Institución Educativa que permita dar inicio a la Fase 2 para la construcción de las obras previstas en la Institución Educativa, considerando que han transcurrido más de 2 meses desde el día en que la ETC informó a la UG-FFIE que adelantaría la radicación del insumo de silvicultura aportado por el municipio de Saravena, para adelantar el correspondiente permiso de tala y teniendo en cuenta que estos retrasos impactan el cumplimiento de las metas previstas en el PNIE, la UG-FFIE **procederá a adoptar las decisiones correspondientes frente a la continuidad del Proyecto**”*. (Subrayado fuera de texto)

Cancelaciones

I.E. Alejandro Humboldt. Posterior a la realización de la vista por parte del contratista de obra e interventoría, se le solicitó a ETC Arauca validar el alcance de intervención antes de la suscripción del Acuerdo de Obra e Interventoría, comunicaciones del 10 de noviembre de 2016, 9 de mayo de 2017 y 29 de junio de 2017, solicitudes que finalmente no fueron atendidas por la ETC Arauca, motivo por el cual el Comité Fiduciario N° 101 del 25 de julio de 2017 aprobó la cancelación del proyecto.

Colegio Nacional la Frontera. Como resultado de la visita realizada por contratista de obra e interventoría, se determinó que el predio postulado por la ETC no contaba con el área disponible para la implementación de la Jornada Única Escolar. La ETC Arauca remitió un comunicado el 19 de enero de 2017 en donde solicita que se reasignen los recursos de esta IE y sean destinados para la IE Pedro Nel Jiménez del Municipio de Arauquita, lo anterior está debidamente documentado en el Acta de Comité Fiduciario N° 80.

Finalmente, es importante precisar que, pese a que se habían asignado números preliminares a los Acuerdos de Obra que se realizarían para estos proyectos, en virtud de la cancelación de estos, los acuerdos de obra y sus respectivas actas de servicio de interventoría no fueron suscritos.

Pedro Nel Jiménez. En relación con la ejecución del proyecto I. E. Pedro Nel Jiménez de Arauquita se tiene que, como resultado de la visita realizada por el contratista de obra e interventoría, se aprobó en Comité Fiduciario N° 101 del 25 de julio de 2017 la suscripción del correspondiente Acuerdo de Obra.

Sin embargo, el contratista de obra mediante correo electrónico del 12 de agosto de 2017, señaló que en aplicación de las normas NTC 1500 NFPA 13 dentro de las cuales se establecen los requerimientos específicos para el sistema de extinción de incendios, se generan mayores áreas construidas correspondientes a los ambientes indicados en la NTC 4595 para las zonas administrativas (servicios generales), las cuales deben ser reconocidas al contratista y a la interventoría, ya que supera el

índice del 0,26 contemplado en la NTC 4595 para este tipo de ambientes quedando el índice por alumno en 0.359, circunstancia ésta que fue puesta en consideración del Comité Técnico y Fiduciario, quien aprobó la suscripción del Acuerdo de Obra con la referida modificación en el Comité Fiduciario N° 109 del 11 de septiembre de 2017.

De igual forma, el 19 de septiembre de 2017, la UG-FFIE mediante el comunicado 2017-EE-4549 LBC 512 solicitó al ETC Arauca subsanar los documentos requeridos para la ejecución del proyecto, entre ellos la licencia de reconocimiento de las edificaciones existentes.

El 30 de octubre de 2017, mediante el comunicado 2017-EE-06201 - LBC 0652, la UG – FFIE solicitó nuevamente al contratista de obra suscribir el Acuerdo de Obra, recibiendo en respuesta la comunicación 2017-ER-18515 el 31 de octubre de 2017 en la que Colpatria Constructora manifiesta su intención de no suscribir el Acuerdo de Obra ateniéndose a lo dispuesto en la cláusula décimo sexta del Contrato Marco 1380-52-2016 que en su tenor literal señala: *“Sin embargo, manifestamos que, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula décimo sexta, del Contrato Marco 1380-52-2016, no será posible para el contratista suscribir el mencionado acuerdo”*.

La UG – FFIE, mediante comunicación 2017-EE-07706 / LBC 775 del 29 de diciembre de 2017, atiende la comunicación de la constructora, aclarando las condiciones contractuales del Acuerdo Marco referido, en especial, respecto de lo dispuesto en la cláusula décimo sexta y solicitando con carácter urgente la firma del Acuerdo de Obra.

El 26 de enero de 2018, la UG del FFIE, mediante el comunicado 2018-EE-00481 LBC 798, remitió a la ETC Arauca, el estado de cada uno de los proyectos priorizados y reiteró la solicitud de la documentación pendiente como requisito para dar inicio a la fase 1 del proyecto, información ésta solicitada a través de correos electrónicos y mesa de trabajo con la entidad territorial.

A su vez, el contratista de obra mediante el comunicado IE-ENV6-1680 del 12 de abril de 2018, informa a la UG-FFIE que para proceder con la suscripción del Acuerdo de Obra era necesario subsanar la entrega de la licencia de las construcciones existentes y/o de reconocimiento y el polígono de implantación.

Sólo hasta el 13 de agosto de 2019, se recibió por parte de la ETC Arauca con oficio 2019060005097-2, la licencia de reconocimiento de predios, por lo cual el 15 de octubre de 2019 mediante comunicación 2019-EE-10322 LBC2443, la UG-FFIE remitió al contratista de obra la licencia y solicitó nuevamente la suscripción el Acuerdo de Obra.

El 18 de octubre de 2019, el contratista de obra mediante comunicación IE-ENV6-4585, manifestó la imposibilidad de suscribir el Acuerdo de Obra, teniendo en cuenta las demoras en la ejecución de proyectos que generan las condiciones de orden público de la zona y la superación del plazo de ejecución del Contrato Marco de Obra.

Por lo anterior, la UG - FFIE en procura de suscribir Acuerdo de Obra y dar inicio a la fase 1 del proyecto, y contando con los documentos subsanados por parte de la ETC, revisó la opción de reasignar el proyecto a contratistas de las nuevas convocatorias, por lo que desde la Dirección Técnica se calculó la indexación del costo de la fase 1 y fase 2 a precios del 2020, que queda a cargo con recursos al 100% de la ETC Arauca. En consecuencia, la UG-FFIE mediante oficios FIE2020EE001451 del 17 de febrero y FIE2020EE002833 del 31 de marzo de 2020 remitió a la ETC la solicitud de priorización de recursos.

En la actualidad se está concluyendo el trámite para la reasignación del proyecto, con lo cual se busca suscribir de manera prioritaria el Acuerdo de Obra y el Acta de Servicio de Interventoría con el fin de iniciar a la mayor brevedad la fase 1 del proyecto.

Comentario de la CGR

Terminación Anticipada - Colegio José Eustasio Rivera.

Antes de ahondar en los argumentos del FFIE, es necesario realizar un análisis del proceso de elaboración de los entregables de la Fase 1, bajo el entendido de que estos corresponden a los estudios y diseños de la obra que se pretende construir.

Para poder diseñar y realizar los estudios (topografía y suelos), se requiere efectuar la visita de campo, tiempo para el cual se debía detectar los árboles que obstruían la realización de la obra, inclusive, este paso debe ser una actividad que se requiere hacer mucho antes en el proceso de evaluación de las postulaciones, a fin de conocer en campo las condiciones reales de los predios y así poder definir las limitantes al proyecto desde el principio.

Esta deficiencia en el procedimiento es la llave de acceso a situaciones como las expuestas, donde se produce un desgaste administrativo significativo al surtirse una serie de decisiones de avance en un periodo de tiempo considerable y luego cuando se va al campo se detectan los inconvenientes para la construcción, lo que obliga a un retroceso en el avance del proyecto, que, en casos como el del COLEGIO JOSE EUSTASIO RIVERA generó la terminación anticipada del Acuerdo de Obra.

Si bien la UG FFIE reporta comunicaciones con la ETC a manera de seguimiento desde junio a octubre de 2017 y en noviembre de 2017 la realización de una reunión se encuentra que el hilo conductor del seguimiento se pierde después de allí hasta enero de 2018 cuando ponen en conocimiento la posibilidad de adoptar las medidas respectivas frente a la continuidad del proyecto.

Adicionalmente, manifiestan que la ETC no dio respuesta al respecto, por lo cual el 5 de marzo de 2018 suscriben el acta de terminación, afirmación que no es verídica, dado que el Departamento de Arauca soporta en su respuesta a este mismo hecho, que el 9 de febrero de 2018 radicó los documentos en CORPORINOQUIA para el permiso de aprovechamiento forestal, y luego informa el 19 de febrero de 2018 mediante correo electrónico al FFIE sobre la gestión realizada, es decir, 15 días antes de la suscripción del acta de terminación del Acuerdo de Obra. Frente a lo anterior, se encuentra disparidad en la respuesta del FFIE y debilidad en el seguimiento oportuno en la ejecución y avances de los proyectos, lo cual pudo evitar la terminación anticipada del contrato.

En cuanto a la socialización de los estudios y diseños, el FFIE reporta haber realizado la entrega a la ETC en mayo de 2017, pero en medio magnético, sin explicar si corresponde a la digitalización de los planos y estudios firmados o el envío de los archivos digitales sin las firmas correspondientes que le dan validez a los mismos. No remiten soportes de lo afirmado, por lo cual se mantiene la anotación del párrafo de la observación.

Cancelación - Colegio Nacional la Frontera y I.E. Alejandro Humboldt.

El FFIE muestra cumplimiento en el procedimiento que le compete según la normatividad existente, la cual inicia después de la viabilización de los predios. No obstante, lo que se objeta son las condiciones del proceso de viabilización diseñados por el MEN y su debilidad frente a la detección de elementos que imposibiliten la ejecución de las obras de manera oportuna a tal fin de que no se produzcan reprocesos que debiliten el avance de la política pública en IE.

Proyecto sin ejecución - Pedro Nel Jiménez.

El 8 de julio de 2016 es suscrito el Contrato Marco de Obra 1380-36-2016 entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA como vocero y administrador del patrimonio autónomo del FFIE y la Constructora Colpatria, para el grupo N° 6 Bogotá, Llanos y Cundinamarca, donde se encuentra incorporado el Departamento de Arauca.

El contrato marco es ejecutado mediante la suscripción de acuerdos de obra a precio global fijo para cada uno de los proyectos priorizados, encontrándose como uno de estos proyectos a la IE Pedro Nel Jiménez del Municipio de Arauquita. El

Comité Fiduciario N° 101 del 25 de julio de 2017 aprobó la suscripción del Acuerdo de Obra para esta IE, posteriormente el Comité Fiduciario N° 109 del 11 de septiembre de 2017 aprueba la suscripción del Acuerdo de Obra con una modificación de índole técnico.

A partir de allí, se encuentran durante el periodo de septiembre de 2017 a abril de 2018, una serie de solicitudes del FFIE hacia el constructor dirigida a que este suscriba el Acuerdo de Obra para la IE en comento, sin que se haya producido la celebración del acuerdo, en razón de los siguientes argumentos por parte de la Constructora Colpatria:

Falta de la licencia de las construcciones existentes y/o reconocimiento, documentos requeridos para solicitar la licencia de construcción de la obra nueva en donde se realizarían demoliciones.

El contratista manifiesta amenazas de actos y ataques terroristas por parte de grupos armados fuera de la ley, representando un riesgo de fuerza mayor que no puede ser asumido por Constructora Colpatria.

Con base en lo argumentado por la Constructora Colpatria, el FFIE solicita a la ETC documentos relacionados con la IE Pedro Nel Jiménez, destacándose la licencia de construcción de las edificaciones existentes para realizar el trámite de licencia de las obras que adelantara el FFIE. Estos documentos son reiterados el 26 de enero de 2018.

Para abril de 2018, la Constructora Colpatria explica las razones por las cuales se requiere la licencia de las construcciones existentes y/o reconocimiento, de las cuales se hace énfasis a continuación:

La Secretaria de Planeación del Municipio de Arauquita presenta certificación de no requerirse el trámite de licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades para la Construcción de la IE Pedro Nel Jiménez, basado en el artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015; al respecto la Constructora Colpatria presenta objeción señalando como pertinente y obligatorio someter el diseño a un proceso de revisión y licenciamiento por la entidad municipal.

Conforme al levantamiento topográfico presentado por la ETC se plantea demoler algunas estructuras y mantener otras, como se detalla en los planos, razón por lo cual se hace necesario contar con la licencia de construcción, bajo el entendido que la demolición es una modalidad de la licencia de construcción y se requiere conocer bajo qué licencias fueron construidas las edificaciones existentes o por el contrario las respectivas licencias de reconocimiento.

En definitiva, la condición de la necesidad de la licencia de reconocimiento como un prerequisite para la licencia de demolición y construcción es impuesta por la Constructora Colpatria, acogida por el FFIE y transmitida a la ETC quien finalmente debe realizar las gestiones necesarias para obtenerla.

Al respecto, a continuación, se realiza un análisis sobre la necesidad de la licencia de reconocimiento, su relación con la licencia de demolición y la licencia de construcción.

Para el momento en que el Comité Fiduciario aprueba la suscripción del acuerdo, en materia de normativa urbanística se encontraba vigente de manera parcial el Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1203 del 12 de julio de 2017 y la Resolución 462 de 2017.

Analizando las fuentes normativas encontramos que la demolición es una de las modalidades de la licencia de construcción, definida en el numeral 7 del artículo 4 del Decreto 1203 de 2017, así: *“Es la autorización para derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y **deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción**”.* (Subrayado y negrita fuera de texto)

En el citado artículo numeral 1, define la modalidad de licencia de construcción de obra nueva, como: *“Es la autorización para **adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total**”.* (Subrayado y negrita fuera de texto).

En este punto se observa una correlación: la demolición se autoriza junto con la licencia de construcción de obra nueva que, para el caso que nos ocupa, es la modalidad que se va a ejecutar en la IE Pedro Nel Jiménez al realizar infraestructura educativa nueva, recordando que para tal efecto existe disponibilidad de recursos en cuantía de \$9.915.132.074.

Ahora bien, es necesario analizar los requisitos establecidos por la Resolución 462 de 2017 para la solicitud de licencia, enmarcados en el artículo 1 y artículo 5, haciendo especial énfasis en el numeral 7 del artículo 5 que establece: *“Si la solicitud de licencia se presenta ante una autoridad distinta a la que otorgó la licencia original, se adjuntarán las licencias anteriores, o el instrumento que hiciera sus veces junto con sus respectivos planos. Cuando estas no existan, se deberá gestionar el reconocimiento de la existencia de edificaciones regulado por el Capítulo 4, Título 6, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1077 de 2015. **Esta disposición no será aplicable tratándose de solicitudes de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva**”.* (Subrayado y negrita fuera de texto)

Así las cosas, se encuentra que el reconocimiento de la existencia de edificaciones no es necesario cuando se trata de licencias de construcción en la modalidad de

obra nueva, situación que era la condición a desarrollarse en la IE Pedro Nel Jiménez, por lo tanto, la exigencia realizada por la Constructora Colpatria en este asunto no tiene fundamento legal, por consiguiente, se encuentra injustificable la actuación de la Constructora Colpatria y el FFIE, quien no dio observancia a lo establecido en la norma y no realizó las gestiones administrativas y legales tendientes a lograr la suscripción del respectivo Acuerdo de Obra.

En concordancia con lo anterior, se encuentra que bajo las condiciones del contrato marco de obra 1380-36-2016 no existe condicionamiento previo de cumplimiento de documentación relativa a trámites o permisos u otra condición definida que requiera darse para poder suscribirse el Acuerdo de Obra. De hecho, en contraste, el citado contrato da pautas claras sobre la obligación del contratista de suscribir el Acuerdo de Obra, sin requerirse de actuaciones previas en el sentido expuesto por la Constructora Colpatria, definido en los siguientes apartes:

Cláusula 6 “(...) El CONTRATISTA *deberá ejecutar todos los Proyectos correspondientes al Grupo para el cual fue seleccionado y que mediante Acuerdos de Obra le asigne el CONTRATANTE de acuerdo a las instrucciones impartidas para tal efecto por el Comité Fiduciario del PA FFIE, siempre y cuando: i) al momento de la emisión del nuevo Acuerdo de Obra cumpla a satisfacción con los Acuerdos de Niveles de Servicio y ii) la calificación de su nivel de desempeño sea satisfactoria, de acuerdo con lo establecido en el Anexo Técnico de los TCC.*” (Subrayado fuera de texto)

Numeral 6. Cláusula 7. “Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del CONTRATO se le Impartan por parte del CONTRATANTE y/o por la INTERVENTORÍA, *así como suscribir las Actas y Acuerdos de Obra que se requieran para la ejecución y desarrollo del Contrato.*” (Subrayado fuera de texto)

Numeral 8. Cláusula 7. “Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas precontractuales y contractuales, *evitando dilaciones o cualquier otra situación que obstruya la normal ejecución del Contrato.*” (Subrayado fuera de texto)

Otro aspecto a resaltar es que para solicitar una licencia de construcción se requieren de los estudios, diseños y demás documentos, definidos en la Resolución 462 de 2017, los cuales en principio debía realizar la Constructora Colpatria en la primera fase del Acuerdo de Obra, el cual como ya fue expuesto nunca fue suscrito. Entonces, en esta situación existe un contrasentido, en el hecho de solicitar documentos para el cumplimiento de sus obligaciones, pero, sin tener obligaciones definidas, puesto que, al no suscribirse el Acuerdo de Obra, la Constructora nunca estuvo obligada a realizarlas, o, dicho en otras palabras, el Acuerdo de Obra no nació a la vida jurídica.

La cadena de sucesos relevantes que explican la no ejecución del proyecto, inicia con la necesidad no justificada de la licencia de reconocimiento o licencias anteriores de la construcción existente, tramite trasladado a la ETC, quien en su

deficiente gestión, le tomó alrededor de dos años para conseguirla, siendo entregada el 13 de agosto de 2019, tiempo para el cual, el plazo del acuerdo marco de obra había terminado, siendo esta la justificación final para la no suscripción del Acuerdo de Obra.

Entonces, el FFIE en su respuesta da a conocer gestiones y solicitudes a ambas partes, pero no da muestras de acciones administrativas y legales reales que permitieran en primer lugar la suscripción del Acuerdo de Obra, aceptando como válido la argumentación del contratista, sin tener en cuenta el marco regulatorio expuesto de las licencias de construcción y lo reglado en el acuerdo marco de obra.

Frente a lo anterior, se determina incumplimiento del FFIE, el consorcio FFIE Alianza BBVA, la constructora Colpatria S.A y el Departamento de Arauca, respecto a las obligaciones generadas en el Contrato Marco de Obra 1380-36-2016, el Convenio Interadministrativo Marco 1064 de 2015 y el Convenio Interadministrativo Especifico 1243 de 2016, lo cual en su conjunto provocaron que el proyecto de infraestructura educativa para la IE Pedro Nel Jiménez no se ejecutara, aun cuando existían los recursos financieros para ello, y, generará según lo manifestado por el FFIE y el Departamento de Arauca un mayor valor o un menor alcance, una vez se realice la contratación con un nuevo constructor, la cual se efectuará con precios de vigencias actuales que, al ser comparados con los de la vigencia 2017, representan una pérdida en el valor adquisitivo del recurso público.

Como resultado del análisis descrito y con base en documentos allegados por el FFIE en respuesta a los cuestionamientos que en este sentido le fueron trasladados, se le da alcance disciplinario a este hallazgo en lo atinente a la terminación anticipada del IE José Eustasio Rivera y el Proyecto sin ejecución del IE Pedro Nel Jimenez; los demás hechos referidos se mantienen por tratarse de asuntos de índole administrativo que deben tenerse en cuenta para mejorar los resultados de la política pública en el Departamento de Arauca.

En réplica al alcance disciplinario, el FFIE en lo atinente a la institución educativa Jose Eustasio Rivera, argumenta haber realizado la solicitud de adelantar el permiso de tala por parte de la ETC desde antes de la suscripción del Acuerdo de Obra, adicionalmente, manifiestan que también existió otra motivación para la terminación anticipada con relación a unas obras complementarias requeridas, del cual la ETC no dio pronunciamiento alguno, sin embargo, al respecto no se aportan elementos de soporte sobre las condiciones adicionales mencionadas.

En lo referente a los proyectos cancelados, se mantiene la objeción al desarrollo del diseño de la política pública en cuanto a sus procedimientos, dado que en lo observado se revelaron actuaciones que someten a reprocesos a los proyectos, por lo que se cuestiona la oportuna realización de actividades de inspección en campo

y socialización con la comunidad educativa durante el proceso de viabilización y evaluación de los predios ofertados.

Para el caso de la IE Pedro Nel Jimenez, el FFIE arguye que la imposición de la necesidad de la licencia de intervención obedece a conceptos técnicos presentados por el contratista y la interventoría, sin embargo, no aporta soportes al respecto.

Igualmente, el FFIE aduce imposibilidad de adelantar las acciones administrativas y legales para la suscripción del Acuerdo de Obra, motivada por los soportes técnicos entregados por las partes, manifestando que era necesario esperar la entrega de la licencia de construcción por parte de la ETC como requisito indispensable para la suscripción del acuerdo, aspecto que no está contemplado en el contrato marco de obra No. 1380-36-2016 como fue descrito por la CGR en el alcance comunicado posteriormente y la cual desde el punto de vista normativo no era requerida.

Departamento de Guainía

Hallazgo N° 88 Convenio Marco N° 1501 del 27-12-2015 (D)

Se suscribió el Convenio Interadministrativo Especifico No. 1501 de 2015, entre el MEN y el Departamento de Guainía, cuyo objeto fue *“(...) desarrollo de las gestiones necesarias que permitan el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el departamento del Guainía... (...)”*

Dentro de las obligaciones a cargo de la ETC Departamento del Guainía y con el fin de garantizar la continuidad en la ejecución del Acta de Servicio de Obra No. 139004-OBR, el Convenio Interadministrativo No. 1501 de 2015, en su cláusula segunda los numerales 10 y 15 se estableció: Numeral 10: *“(...) Garantizar la conexión de servicios públicos, obras de urbanismo, acometidas, redes públicas, pozos, canales, la operación, mantenimiento, y las que se requieran afines para el logro del presente convenio (...)”* Numeral 15: *“(...) Asumir y garantizar las demoliciones (superficiales y subterráneas) que sean necesarias, de edificaciones que se encuentren en el área de implantación de los nuevos proyectos, con el fin de posibilitar la ejecución de las obras, así mismo la tala de árboles, traslado de los mismos y retiro de escombros necesarios (...)”*

Según el Convenio Interadministrativo No. 1501 de 2015, se designó un supervisor para el cumplimiento de unas funciones específicas según la cláusula séptima, señaladas en los numerales 1 al 9 del, a quien le corresponde velar por el cumplimiento de las obligaciones de las partes.

El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece: *(...) 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. (...)

El principio de la planeación hace referencia a aquellas actividades que deben realizar las entidades del estado antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

El artículo 22 de la Ley 80 de 1993 sobre el principio de responsabilidad en sus numerales 1 y 5 señala: *"(...) 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato (...)" " (...) 5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma (...)"*.

Debe entenderse que el artículo 26 de la Ley 80 relaciona el principio de responsabilidad con el principio de planeación, en razón de que en el numeral 3 se expone con claridad que la apertura de procesos contractuales sin la realización de *"... pliegos de condiciones diseños, estudios, planos y evaluaciones..."* o la realización de estos de forma insuficiente y parcial, es una causal de responsabilidad de las entidades y servidores públicos, pero al mismo tiempo es una indiscutible transgresión al principio de planeación, con motivo de que el principio de planeación debe ser aplicado desde las etapas precontractuales, como lo es por ejemplo la ejecución de estudios previos.

La Ley 734 de 2002, en el artículo 34, sobre los Deberes de todo servidor público, señala: *"(...) 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...)"*

La Ley 1474 de 2011, en sus artículos 83 y 84, trata de la supervisión e interventoría contractual, facultades y deberes de las mismas en la contratación estatal así: *"(...) Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren*

conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.” “Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...).”

En virtud de la ejecución de la fase 1 (estudios y diseños técnicos) del Acta de Servicios de Obra No 139004-OBR del 15 de junio de 2017 por valor total de \$1.769.045.570 suscrito entre Alianza Fiduciaria S.A. y la Union Temporal Educar Oriente, se estableció que la ETC Departamento del Guainía, conforme las obligaciones contraídas en la cláusula segunda del Convenio 1501 de 2015 y para poder dar inicio a la ejecución de la fase 2 y 3 (construcción y pos construcción) por parte del Contratista Union Temporal Educar Oriente, se verificó que el Departamento del Guainía no realizo gestiones como la asignación de recursos para los diseños y presupuesto de obras adicionales para de tratamiento aguas residuales y planta eléctrica, conforme lo establece el numeral 10 del citado convenio.

Solamente y afectando notoriamente el normal avance dentro de los plazos establecidos para la ejecución de la obra, el Departamento realizó los trabajos de demolición y adecuación de las superficies estructurales para la implantación del proyecto de obra para la Institución Educativa San Pedro Claver del corregimiento de San Felipe (Guainía), según acta de recibo final de obra del 11 de octubre de 2018 en cumplimiento del Contrato de Obra No. 484 del 26 de junio de 2018, atendiendo de manera tardía una sus obligaciones, según numeral 15 del citado convenio.

Por estos estos hechos, el contratista interventor previa solicitud del contratista de obra, solicito la suspensión de la obra y aprobación de dichas solicitudes por parte de la UG-FFIE del MEN a razón de 2 suspensiones y 11 prorrogas consecutivas cada una, esto es desde el 11 de diciembre de 2017, una vez se ejecutó la fase 1 del proyecto, hasta el 30 de noviembre de 2019; es decir que la obra estuvo suspendida por casi 2 años, en razón a la no realización de gestiones y actividades en su debida oportunidad a cargo de la ETC Departamento del Guainía en virtud de las obligaciones adquiridas según Convenio 1501 de 2015; es así que en los términos de la cláusula 16 del Contrato Marco de Obra del 29 de febrero de 2016, teniendo en cuenta otros considerandos se determinó entre las partes la terminación bilateral anticipada del Acta de Servicio de Obra No. 139004-OBR, aprobada en comité fiduciario en sesión del 8 de noviembre de 2019, como reza en el numeral

46 del acta de terminación bilateral, suscrita entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA y Union Temporal Educar Oriente.

Dichas situaciones pudieron ser ocasionadas por deficiencias en la comunicación entre dependencias y personas involucradas en el proceso contractual, esta deficiencia ocurre cuando los problemas de comunicación se dan desde el nivel directivo hacia el nivel ejecutor. Falta de conocimiento de requisitos, procedimientos o normas inadecuadas, inexistentes, obsoletas o poco prácticas. Debilidades en los sistemas de control que no permiten advertir oportunamente el problema. Falta de mecanismos de Planeación, seguimiento y monitoreo por parte del contratista y supervisor designado.

Lo anterior ocasionó incumplimiento de disposiciones generales, ineffectividad en el trabajo, control inadecuado de recursos o actividades, demora en la entrega del proyecto de obra que afectó la continuidad en la prestación del servicio de educación integral de los estudiantes de la localidad de San Felipe (Guainía), en virtud del artículo 2 y 67 de la Constitución Política de Colombia.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del Auditado

La entidad no dio respuesta a lo observado, comunicado según oficio Sigedoc 2020EE0042221 del 24 de abril de 2020, igualmente, conforme con el numeral 3.2.1 de la “Guía de Auditoría de Cumplimiento”, no presentó solicitud de prórroga.

Comentario de la CGR

En cumplimiento del documento metodológico denominado: “Guía de Principios y Fundamentos y Aspectos Generales” aplicable a los tipos de auditoría practicados por la CGR que establece: “(...) El sujeto de control fiscal deberá dar respuesta a la observación dentro del término establecido por el equipo auditor, sin que este sea superior a cinco días hábiles. Cumplidos los términos, si no se ha obtenido respuesta, los auditores validarán la observación como un hallazgo, en mesa de trabajo. (...)” (Negrillas fuera del texto) se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Departamento de Meta

En la auditoría realizada a este departamento, no se evidenciaron hallazgos.

Departamento de Casanare

Hallazgo N° 89 Contrato o Acuerdo de Obra No. 402051 de 2018 Institución Educativa Arturo Salazar Mejía, del municipio de Támara - terminación anticipada (D)

Constitución Política de Colombia, artículos 67, 209, 26, 288, 298 y 311, mediante los cuales se determinan el derecho a la Educación, los principios que rigen la Función administrativa, competencias de la CGR y de las Entidades Territoriales, funciones y competencias de los municipios.

Conpes 3831 de 2015. *“Declaración de Importancia Estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la Implementación de la Jornada Única Escolar”.*

Resolución 10281 del 2016. Por la cual se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa: Artículo 5º. Postulación de predios. Artículo. 7º. Criterios de financiación y cofinanciación. Artículo. 8º. Suscripción de acuerdo de cofinanciación. Artículo. 9. Giro de recursos. Artículo. 11. Ejecución de obras de infraestructura educativa. Artículo. 19. Manual de estándares arquitectónicos. Artículo. 20. Manual de dotaciones escolares, artículo. 21. Manual de mantenimiento, uso y conservación de infraestructura educativa. Artículo 22. Divulgación de los planes de mantenimiento escolar. Artículo. 23. Otras responsabilidades de las entidades territoriales. Artículo. 24. Reglas específicas para la dotación de establecimientos educativos.

Ley 1753 del 9 de junio de 2015. Se crea el FFIE, que nace con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo *“Todos por un nuevo país”*. Artículo 59 determina que el FFIE es un fondo: a) sin personería jurídica y b) debe operar como una cuenta especial del MEN, a través del cual se podrán constituir patrimonios autónomos que se regirán por el derecho privado.

Le corresponde al FFIE adelantar la ejecución de infraestructura educativa necesaria, con el fin de contribuir a mejorar las condiciones de acceso de los niños, niñas y jóvenes, la reducción de brechas urbano – rural y para implementar la jornada única escolar, con estrategias de calidad, funcionalidad y cobertura.

En este contexto, el FFIE desarrolla su gestión con fundamento en los principios constitucionales de igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia, y en desarrollo de estos principios constitucionales y las normas civiles y comerciales le corresponde al FFIE:

- Buscar el cumplimiento de los fines de la contratación.
- Vigilar la correcta ejecución del objeto contratado.
- Proteger los derechos del FFIE Patrimonio Autónomo, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

El cumplimiento de lo anterior supone el control y seguimiento de la totalidad de los contratos, acuerdos de obra y actas de servicios de obra e interventoría que celebra el FFIE a través del Patrimonio Autónomo administrado por el Consorcio FFIE Alianza BBVA, que actúa únicamente y exclusivamente como vocero y administrador del PA – FFIE, el cual para todos los efectos en adelante se denominará el Patrimonio Autónomo, para lo cual se han establecido los mecanismos de supervisión e interventoría correspondientes¹²⁹.

Auto No.001 CGR, de enero de 2019. Mediante el cual se declaró de Impacto Nacional los hechos relacionados con el manejo de los recursos de inversión del Ministerio de Educación Nacional para Infraestructura Educativa.

Ley 1474 de 2011, artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. *“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.”*

Manual de Supervisión e Interventoría del Ministerio de Educación Nacional. En el capítulo I, Aspectos Generales, se establece: *“ARTÍCULO 1. VIGILANCIA DE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL: Todos los contratos/convenios suscritos por el MEN, deben ser vigilados permanentemente para su correcta ejecución a través de supervisión/interventoría, según corresponda, para lo cual deberá observarse el marco legal vigente que regule el tema, el Manual de Contratación del MEN y el presente Manual de Supervisión e Interventoría”*. Por otra parte: *“ARTÍCULO 2. DEFINICIONES DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA: 1.) SUPERVISIÓN. Es la labor de gestionar el cumplimiento del contrato/convenio para que con su ejecución sea satisfecha la necesidad de la Entidad Estatal que lo motivó. El supervisor es el servidor público que ha sido designado por el ordenador del gasto para que efectúe el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto y las obligaciones adquiridas en el marco de un contrato/convenio. (...) El supervisor debe revisar y avalar toda solicitud relativa a la modificación, adición, prórroga, cesión, suspensión, reinicio del contrato/convenio a su cargo, igualmente deberá recibir y revisar los bienes y servicios que se ejecuten en el marco del contrato/convenio y verificar que se hayan desarrollado con fundamento en las condiciones señaladas en el mismo (...) 2.) INTERVENTORÍA. Es la actividad de supervisión del contrato/convenio que requiere conocimiento especializado técnico, lo realiza una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la entidad estatal cuando: i) la ley ha establecido la obligación de contar con esta figura en determinados contratos/convenios, ii) el seguimiento del contrato/convenio requiere de conocimientos especializados objeto del mismo, o iii) la complejidad o extensión del contrato/convenio lo justifique. No obstante, la entidad estatal puede determinar que la interventoría cubra no solo actividades de carácter técnico, sino también administrativo, financiero, contable y/o*

129 Manual de interventoría FFIE

jurídico. El contrato de interventoría es principal y autónomo y aunque el objeto del mismo supone la existencia de otro contrato respecto del cual se va a ejercer la vigilancia, el mismo es independiente de este último y por lo tanto, su existencia no depende de la existencia del contrato vigilado. En relación a las responsabilidades se establece, Capítulo III: “ARTÍCULO 12. RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES Y SUPERVISORES: Los interventores/supervisores responderán civil, disciplinaria, fiscal y penalmente tanto por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a la entidad, derivados de la celebración y ejecución del contrato/convenio respecto de los cuales hayan ejercido sus funciones de interventor/supervisor”.

Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE. El manual de interventoría define, entre otros: “**Coordinador Regional (Coordinador 1):** es un profesional designado por el FFIE para coordinar, dirigir y ejecutar labores de orden técnico, administrativo, financiero y jurídico que le permitan a la Entidad cumplir con los compromisos adquiridos con el cliente, en el desarrollo de un proyecto asignado. (...) “**Interventoría:** es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, jurídico, contable y ambiental, que realiza una persona natural o jurídica contratada para ese fin, cuando la Supervisión del contrato supone conocimiento especializado en la materia. (...) Supervisor: Es un profesional designado por la UG-FFIE para adelantar las funciones de seguimiento y control de los contratos.”

Condiciones Generales

Teniendo en cuenta que los recursos que ejecuta el FFIE a través del Patrimonio Autónomo son de origen público (Nación, Departamentos o Municipios), el Estatuto Anticorrupción, establece que todo contrato sea objeto de supervisión o interventoría, además señala que, por regla general, en un mismo contrato no deben concurrir las figuras del Supervisor y de Interventor. Sin perjuicio de lo anterior, la Entidad puede dividir la vigilancia del contrato. (...)

Frente a la responsabilidad de los supervisores e interventores, se deben aplicar los artículos 44 y 82 de la Ley 1474 de 2011, junto con la Ley 610 de 2000, el artículo 25 de la Ley 734 de 2002 y las leyes que la modifiquen, complementen o sustituyan, en lo que corresponda y se encuentre vigente, además de las normas que regulan la responsabilidad penal y civil que puede recaer en cabeza de los mismos. Se debe tener en cuenta que, en calidad de gestores fiscales, los supervisores están cobijados por las presunciones de dolo y de culpa grave contenidas en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011. Así mismo, respecto al cumplimiento de la NSR 10 la Resolución 0004 de 2004 de la Comisión Asesora Permanente del Régimen de Construcciones Sismo Resistente. (...)

OBLIGACIONES GENERALES: ACTORES. A continuación, se describe el rol general de cada uno de los participantes en el proceso. “a) **CONTRATISTA:** Su rol principal es **DESARROLLAR EL OBJETO DEL CONTRATO.** En el caso específico de los contratos de obra, su rol puede ser entre otros, **DISEÑAR, CONSTRUIR, SUMINISTRAR, PROVEER,** según el tipo de contrato suscrito, conforme a las normas técnicas, especificaciones, planos, estudios

(cuando aplique) y demás documentos que constituyen el proyecto; según el presupuesto y tiempo establecido. b) **INTERVENTOR**: Su rol principal es **REVISAR, VERIFICAR, APROBAR O REPROBAR (SEGÚN EL CASO), RECOMENDAR**. La revisión por parte del interventor del contrato consiste en verificar los trabajos, servicios y actividades, objeto del contrato, el cumplimiento de los alcances contenidos en el anexo técnico de los TCC y la ejecución del mismo desde la perspectiva técnica, financiera, administrativa, jurídica y ambiental en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente. Con base en lo anterior, al interventor le corresponde aprobar o reprobar (según el caso), esto es, calificar como suficiente o no y adecuada o inadecuada, la ejecución de los avances en los trabajos, servicios y actividades, según la etapa en la que se encuentre. c) **SUPERVISOR**. Su rol principal es: **VERIFICAR**: Consiste en comprobar o examinar que el interventor lleve a cabo todo el seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato y que el mismo está documentado de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista. (...)"

OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA. En cumplimiento de la normativa expuesta, son obligaciones además de las que se encuentran previstas en el TCC, sus Adendas, Anexos y documentos que hacen parte del Contrato de Interventoría, las siguientes: "a) **Fase 1 del Proyecto: PRE CONSTRUCCIÓN**: Durante esta etapa se deberán cumplir las siguientes obligaciones: **De carácter Administrativo**: 1. Elaborar y presentar el informe semanal, el informe Mensual de Interventoría, Informes de Visita y /o de Concepto de Especialista que deberán ser entregados en la fecha indicada en el cronograma. 2. Reportar todas las inconformidades que se presenten durante la ejecución del contrato de Obra. 3. Correlacionar y validar los perfiles profesionales contratados con los criterios establecidos en los TCC y sus anexos, y definidos por éstos en su propuesta. Verificando los soportes académicos y de experiencia laboral. 4. Verificar el cumplimiento, de todas las obligaciones fiscales, laborales y con el sistema de seguridad social integral y aportes parafiscales de acuerdo con la normatividad vigente respecto al suministro del personal (seguridad social, salud ocupacional y riesgos profesionales) del contrato de obra. 5. Verificar que existan las licencias y permisos necesarios y que se encuentren vigentes para la iniciación y desarrollo de la Fase de pre-Construcción del contrato de obra. 6. Alimentar el Sistema de Información solicitado por la UG –FFIE de acuerdo con los cronogramas establecidos por la Supervisión. 7. Ejecutar todas las demás actividades de carácter administrativo que se presenten en desarrollo del proyecto. (...) **De carácter Jurídico**: 1. Velar por el cumplimiento de las obligaciones contractuales que se generen con ocasión del Contrato de Obra en fase de pre-construcción. 2. Analizar las reclamaciones que pueda presentar el Contratista de Obra en fase de pre-construcción y formular las recomendaciones a que haya lugar. 3. Informar oportunamente al FFIE y al PA-FFIE cuando se presente incumplimiento contractual, así como entregar los soportes necesarios para que se adelanten las actividades correspondientes. 4. Dar respuesta a las solicitudes realizadas por la supervisión, que deben ser entregadas en un plazo menor a tres (3) días hábiles para respuestas a requerimientos de tipo administrativo y cinco (5) días hábiles para respuestas a requerimientos en los aspectos técnicos, financieros, legales entre otros. 5. Ejecutar todas las demás actividades de carácter jurídico que se presenten en desarrollo del proyecto."

Contrato No. 1380 – 2015, del 22 de octubre de 2015, suscrito entre Ministerio de Educación Nacional y Consorcio FFIE- Alianza- BBVA, con el objeto de Contrato de Fiducia Mercantil – Se constituyó el Patrimonio Autónomo FFIE, cuyo objeto es "Administrar y pagar las obligaciones que se deriven de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, a través del patrimonio autónomo constituido con los recursos transferidos

del Fondo de Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media, creado por el artículo 59 de la ley 1753 del 9 de junio de 2015”.

Contrato Marco No. 1380-41-2016, del 1 de julio de 2016, suscrito entre el Consorcio FFIE-Alianza-BBVA y el Consorcio Mota-Engil, con el objeto de elaborar los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el Contratista, en los TCC y sus adendas y en los anexos del presente contrato.

Contrato o Acuerdo de Obra No. 402051, del 18 de julio de 2018, suscrito entre el Consorcio FFIE- Alianza- BBVA y el Consorcio Mota-Engil, con el objeto de realizar los Estudios, diseños y Obras en la IE Arturo Salazar Mejía de Támara.

Contrato Marco de Interventoría No 1380-49-2016, del 15 de julio de 2016, suscrito entre el Consorcio FFIE-Alianza-BBVA y el Consorcio Aulas 2016, con el objeto Contrato Marco de Interventoría a los proyectos de Infraestructura Educativa requeridos por el FFIE en desarrollo del PNIE. Grupo 3 Caribe 1.

Contrato o Acta de Servicio No 402051, del 18 de julio de 2018, suscrito entre el Consorcio FFIE-Alianza-BBVA y el Consorcio Aulas 2016, con el objeto de Interventoría IE Arturo Salazar Mejía, Támara.

Es de tener en cuenta que los siguientes documentos, hacen parte del contrato y de los criterios: a) La propuesta presentada por el contratista, b) Los términos y condiciones contractuales (TCC), sus respectivas adendas, formatos y anexos, c) Las actas, acuerdos y demás documentos suscritos por las partes, d) El manual operativo PA FFIE, e) Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE.

Ley 734 de 2002, Libro II, Régimen Especial, Título I, Régimen de los Particulares.
"Artículo 53. *El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las*

normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva”

Contratos de Obra:

Inicialmente se suscribió el contrato marco de obra N° 1380-41-2016, entre el Consorcio FFIE- Alianza- BBVA, actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa – FFIE (Contratante) y el Consorcio Mota – Engil (contratista). Como parte de otros proyectos, se contrató a precio global fijo, los diseños, estudios técnicos y obras, para la construcción de la Institución Educativa Arturo Salazar del municipio de Támara departamento de Casanare.

Para la ejecución específica del proyecto de construcción de la Institución Educativa Arturo Salazar Mejía, del municipio de Támara, derivado del contrato marco, se suscribió el contrato o Acuerdo de Obra N° 402051 del 18 de julio de 2018, entre el Consorcio FFIE- Alianza- BBVA, actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa - FFIE y el Consorcio Mota – Engil, mediante el cual el contratista, se comprometió a realizar las labores de i) Pre-construcción o fase 1 de estudios y diseños, ii) Construcción o fase 2 y iii) Post-construcción o fase 3; de conformidad, además, con lo establecido en el Contrato Marco N° 1380-41-2016, del 1 de julio de 2016 y en los TCC.

Como plazos iniciales se estableció: i) Pre-construcción o fase 1 de estudios y diseños, un término de 3.5 mes contados a partir del 27 de julio de 2018 y una terminación inicial el 10 de noviembre de 2018, ii) Construcción o fase 2, un término de 12 meses y iii) Post-construcción o fase 3; un término de 1,5 meses.

El proyecto de construcción de la I.E Arturo Salazar Mejía del municipio de Támara, se contempló o contrató con un alcance físico de 2 aulas de preescolar, 22 aulas básica media, 1 biblioteca, 2 laboratorios integrados, 1 aula tecnológica, 1 aula polivalente, 1 comedor cocina, batería sanitaria básica y media, batería sanitaria pre-escolar y batería sanitaria para discapacitados en la IE Arturo Salazar Mejía.

A 31 de diciembre de 2019, la obra se encontraba en fase¹³⁰. En los documentos suministrados por el FFIE y la Gobernación de Casanare, señalan que la entrega de los estudios y diseños ocurrió en el periodo del 7 de septiembre de 2018 al 4 de marzo de 2019; es decir, a 31 de diciembre de 2019, fecha de corte del proceso auditor de la CGR, el proyecto IE Arturo Salazar Mejía, del municipio de Támara, se encontraba en fase de diseños terminada y con licencia de construcción. Dicha fase

130 Inicio Fase 1: 26 de julio de 2018 y finalización inicial 10 de noviembre de 2018.

fue ejecutada por el contratista Mota-Engil, cuyo Acuerdo de Obra fue terminado de manera anticipada por incumplimiento en el mes de julio de 2019.

Contratos de Interventoría

El Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa – FFIE en desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, suscribió el contrato Marco de Interventoría N° 1380-49-2016, del 12 de julio de 2016, con el Consorcio Aulas 2016, con un plazo de ejecución total de 36 meses, contados a partir del acta de inicio, suscrita el 27 de julio de 2016.

De igual forma, derivado del contrato marco de interventoría, se suscribió, específicamente para la interventoría del proyecto de construcción de la Institución Educativa Arturo Salazar Mejía del municipio de Támara, el contrato o Acta de Servicio No 402051, del 18 de julio de 2018, entre el Consorcio FFIE- Alianza - BBVA, actuando única y exclusivamente como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa - FFIE y el Consorcio Aulas 2016, mediante el cual el contratista, se comprometió a realizar las labores de interventoría en las fases: i) Pre-construcción o fase 1 de estudios y diseños, ii) Construcción o fase 2 y iii) Post-construcción o fase 3; de conformidad, además, con lo establecido en el Contrato Marco No 1380-49-2016, del 12 de julio de 2016 y en los TCC.

Como plazos iniciales se estableció: i) Pre-construcción o fase 1 de estudios y diseños, un término de 3.5 mes contados a partir del 27 de julio de 2018 y una terminación inicial el 10 noviembre de 2018, ii) Construcción o fase 2, un término de 12 meses y iii) Post-construcción o fase 3; un término de 1,5 meses. Por otro lado, en cuanto a los riesgos por la no entrega oportuna de la fase 1, según el acta de terminación del Acta de Servicio o contrato de interventoría, suscrita el 28 de octubre de 2019, el Consorcio Aulas 2016, hace la siguiente consideración: *“El contratista se reserva el derecho de reclamar por los siguientes aspectos: (...) – Por la indemnización relativa a la forma de terminación anormal de esta acta de servicio, por cuanto, consideramos que frente al caso en concreto no hay lugar a una extinción anticipada atribuible a imposibilidad técnica y económica. (...) – Tal como le ha indicado al FFIE en comunicaciones anteriores, que las demoras en la correcta elaboración de los diseños por parte del contratista de obra le ha significado perjuicios que han dado como resultado una excesiva onerosidad en la ejecución de la fase 1 de la presenta Acta de Servicio, debido a mayores costos de Coordinación, de especialistas y de administración, asociados en parte a mayor permanencia los cuales no se han determinado con exactitud, debido a que el efecto no ha cesado. En este sentido manifestamos que nos reservamos el derecho a reclamar al FFIE los valores en exceso por la ejecución de estos trabajos”*.

Relación de pagos de estudios y diseños para el proyecto construcción IE Arturo Salazar Mejía, del municipio de Támara:

A continuación, se presenta un cuadro con el valor total facturado y pagado a los contratistas de obra e interventoría para el proyecto, con corte a fecha de diciembre de 2019.

Cuadro No. 131
Valor Pagado Y Facturado en el Proyecto Arturo Salazar Mejía

INSTITUCIÓN EDUCATIVA	OBRA			INTERVENTORÍA			EXPENSAS
	FACTURADO	ANS APLICADOS	VALOR PAGADO	FACTURADO	ANS APLICADOS	VALOR PAGADO	VALOR PAGADO
LL4-0196 IE ARTURO SALAZAR MEJIA - TÁMARA	166,855,391	162,276,921	4,578,470	25,028,309		25,028,309	

Fuente: Dirección Financiera - 26/12/2019. Cifras en pesos

La aplicación de Acuerdo de Nivel de Servicio – ANS, está fundamentado en el anexo técnico del contrato marco de obra, numeral 14.2, consisten en la aplicación de descuentos al pago del respectivo hito, basados en la tabla del literal “a)”, la cual establece que el porcentaje a descontar corresponde al 1% del valor del hito que presenta atraso, por cada día de atraso en la entrega del hito.

Terminación Anticipada Contrato o Acuerdo de Obra N° 402051 de 2018

En la cláusula Primera del Acuerdo de Obra N° 402051 del 18 de julio de 2018, suscrito entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA con el Consorcio Mota – Engil, se establece: “Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la Institución Educativa Arturo Salazar Mejía sede Arturo Salazar Mejía ubicada en la dirección Calle 4 No. 6-25 en el municipio de Támara, Departamento de Casanare de la República de Colombia (la “Institución Educativa” o la obra “Obra), la cual se encuentra dentro del Grupo No. 3 – Caribe 1, de conformidad con lo establecido en el presente de Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC”. En cuanto a los términos de las fases, se estableció como plazos iniciales los siguientes: fase 1 o Pre-construcción: 3.5 meses, fase 2 o Construcción: 12 meses y fase 3 o Post-construcción: 1.5 meses.

En la evaluación documental suministrada a la CGR por el FFIE, del desarrollo del Acuerdo de Obra N° 402051 del 18 de julio de 2018, suscrito con el Contratista Consorcio Mota – Engil, se observa que se presentó incumplimiento en la entrega de los productos finales de la fase 1, que corresponde a los estudios y diseños del proyecto construcción IE Arturo Salazar Mejía, del municipio de Támara.

En desarrollo del Contrato marco de interventoría N° 1380-49-2016, del cual se deriva el acta de servicio AS 402051, se le solicita al interventor Consorcio Aulas

2016, el 9 de enero de 2019¹³¹, que exponga los hechos por los cuales solicita declarar el incumplimiento de la AO 402051, en relación a los estudios y diseños para la construcción de la Institución Educativa Arturo Salazar Mejía del municipio de Támara – Casanare. Obra a cargo del contratista Consorcio Motta Engil.

Lo anterior se origina por el incumplimiento del contratista de obra, por debilidades de control y seguimiento por parte de la interventoría, por parte del FFIE como administrador de los recursos públicos y del Ministerio de Educación Nacional, que se evidencia al no adoptar medidas oportunas para evitar el incumplimiento del contratista y la paralización del proyecto.

Para la vigencia 2019, en el municipio de Támara se pretendía disponer de la nueva sede principal de la institución educativa Arturo Salazar Mejía, la cual beneficiaría, aproximadamente a 810 niños a jornada única. Situación que a la fecha no ha ocurrido, como se ha expuesto.

Según el programa presentado por el contratista, se iniciaba la fase 1 con el hito: Levantamiento topográfico, el 27 de agosto de 2018 y finalizaba con el hito: programación, el 9 de noviembre de 2018; sin embargo, los estudios fueron recibidos a satisfacción el 26 de junio de 2019. La fase 2 o de construcción, se tenía programado que iniciaría el 20 de marzo de 2019 y finalizaría el 20 de marzo de 2020. De manera que los recursos invertidos en el proyecto no han cumplido con su finalidad. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

El FFIE mediante comunicación N° FFIE2020ER005097, del 3 de junio de 2020, remite respuesta a observación de la CGR. En entre otros apartes donde enfatizan en la no responsabilidad de la supervisión y la interventoría, manifiestan: “(...) se acreditarán las gestiones adelantadas por la interventoría y por la supervisión al contrato de interventoría frente al control a la ejecución de los proyectos que muy a pesar de lo anterior, no se ejecutaron debido al incumplimiento del contratista de obra, el cual es un riesgo que infortunadamente no se puede suprimir de la contratación y cuya materialización, en todo caso, no se puede trasladar automáticamente a la parte contratante o supervisores”, **por otra parte se cita:** “(...) De lo anterior se colige que, no hay lugar a observación alguna frente a la calidad y eficacia del seguimiento y control a la ejecución del proyecto por parte de la Interventoría y la Supervisión, en tanto que se seguimiento permanente que se realizó frente al proyecto derivó el informe de y la terminación anticipada a causa del incumplimiento del contratista respecto del Acuerdo de Obra”.

En tal sentido el FFIE, en respuesta a solicitud de la CGR manifiesta¹³²: “En atención a las instrucciones impartidas por el Comité Fiduciario del PA-FFIE en su sesión No. 186 del 14 de enero de 2019, y teniendo en cuenta el informe remitido a través de la comunicación No. COCAUL-

¹³¹ Documento código de salida CO-CAUL-CAR1-0099-2019.

¹³² Oficio respuesta del FFIE a la CGR, 6 de mayo de 2020, N° FIE2020ER005583.

CAR1-0099-2019 del 09 de enero de 2019, radicado FFIE 2019-ER-00554 del 10 de enero de 2019, del Consorcio Aulas 2016, Interventor del Contrato Marco de Obra No. 1380-41-2016 del 01 de julio de 2016, se inició el procedimiento de terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra No. 402051 correspondiente a la Institución Educativa Arturo Salazar Mejía Sede Arturo Salazar Mejía del Municipio de Támara, conforme a lo previsto en el literal a) del numeral 1º de la Cláusula decimonovena”. El FFIE solicitó a la interventoría contratista Consorcio Aulas 2016, que realizara un informe que sirviera de soporte para argumentar la terminación anticipada, en la que se establecen los retrasos del contratista Mota – Engil, durante la ejecución de la fase 1 de estudios y diseños. El FFIE, establece: “Al finalizar el plazo contractual establecido para dicha fase, es decir el 09 de noviembre de 2018, el Contratista tenía un porcentaje de avance de tan solo el 9.6% frente a un 100% programado, presentando un retraso del 90.4%.

Al 08 de enero de 2019, fecha de corte del Informe de la Interventoría, el Contratista presentaba un porcentaje de avance del 45%, faltando la aprobación de varios productos de la Fase 1 tales como el estudio geotécnico, el proyecto estructural, el proyecto hidrosanitario y el presupuesto, programación y especificaciones técnicas; es decir, 2 meses después de la terminación del plazo, el Contratista seguía incumpliendo con su obligación.

Dicho incumplimiento afectó de manera grave y directa la ejecución del contrato, toda vez que desplazó en más de 3 meses los plazos contractuales para las etapas subsiguientes, lo cual finalmente llevó a una situación de parálisis dado que por dicho desplazamiento los plazos de la Fase 2 y de la Fase 3 de liquidación excedieron el plazo previsto para el Contrato Marco de Obra 1380-41-2016”¹³³.

En relación con el estado de la actuación de terminación anticipada del Contrato o Acuerdo de Obra No 402051-2018, el FFIE manifiesta: “Con ocasión de la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra 402051, la cual fue comunicada al Consorcio Mota Engil el 19 de julio de 2019, se iniciaron las acciones derivadas del contrato de seguro frente a la Compañía Aseguradora de Fianza S.A., Confianza - Seguros Confianza S.A., con el objeto de siniestrar la póliza de cumplimiento No. CU079647 que ampara el cumplimiento del Acuerdo Obra 402051, de modo que se garantice el cumplimiento de las obligaciones, sin que sea necesaria la constitución en mora del contratista de obra, de conformidad con lo previsto en la CLÁUSULA DECIMONOVENA del citado Acuerdo de Obra.

De igual forma, se dejó sin efecto las prestaciones no causadas a favor del contratista, en los términos establecidos en la CLÁUSULA DECIMONOVENA del Acuerdo de Obra y se suspendieron los pagos que se hubieren librado o fueren a librarse a favor del contratista hasta tanto se liquide el Acuerdo de Obra, en los términos establecidos en la CLÁUSULA DECIMONOVENA del Acuerdo de Obra”¹³⁴.

En relación al valor adeudado a la firma contratista Consorcio Mota – Engil, por las labores realizadas durante la fase 1, el FFIE manifiesta que el contratista, facturó \$162.276.921 el 90% del valor inicial de los diseños; sin embargo, debido a la aplicación del concepto contractual de los Acuerdos de Niveles de Servicio – ANS, el FFIE realizó el descuento de \$162.276.921; es decir, a fecha de 31 de diciembre

133 Idem.

134 Idem

de 2019, se evidencia pago al contratista por \$4.578.470¹³⁵. En cuanto al 10% restante adeudado al contratista Consorcio Mota- Engil, el FFIE manifiesta: “(...) a la fecha sobre el Acuerdo de Obra No, 402051, el saldo del 10% restante del valor de la Fase 1 que contractualmente quedó establecido para su cancelación al finalizar el contrato, será objeto de revisión en la liquidación dado el incumplimiento del contratista”¹³⁶.

Por otro lado, el Consorcio FFIE Alianza BBVA, actuando como vocero del Patrimonio Autónomo, presentó reclamación a la Aseguradora Seguros Confianza, en tal sentido el FFIE manifiesta: “(...) con radicado X59594 del 19 de febrero de 2020, por medio de la cual se presentó ante la Aseguradora Seguros Confianza S.A., la reclamación de la Póliza de Cumplimiento que incluye el AO 402051 con el recibido de la aseguradora y en su contenido la cuantía de la pérdida”¹³⁷.

En la reclamación del consorcio FFIE Alianza BBVA vocera del PA FFIE, a la aseguradora Seguros Confianza S.A, mediante oficio radicado X59594 del 19 de febrero de 2020, se establece como cuantía: “Como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista CONSORCIO MOTA-ENGIL, identificado con NIT. N° 900.982.073-5, se solicita sea reconocida y pagada la indemnización correspondiente al 10% del valor de la fase II no ejecutada, la cual corresponde a la suma de SEISCIENTOS ONCE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS CIENTO Y CINCO PESOS M/CTE (\$611,678,355), como valor estimado”.

Comentario de la CGR

Según lo manifestado por el FFIE, se trató de una situación generalizada del contratista de obra Mota – Engil, que no es excusa para que el FFIE, la supervisión y la interventoría, hubiese, en Casanare, adelantado gestiones en aras de minimizar el futuro el impacto social y económico del proyecto. A su vez, en el caso particular de Casanare, se podría causar a futuro, un daño a la comunidad estudiantil y al erario. Para continuar con las obras, el FFIE, debió contratar nuevamente, y esta vez, a precio unitario fijo y a un mayor valor del originalmente establecido con la primera contratación.

Por lo anterior, la CGR, considera que el hallazgo se confirma con la presunta incidencia disciplinaria, debido a que se le está causando, con las actuaciones y omisiones de la interventoría y la supervisión, y por lo tanto, con la nueva contratación, un riesgo muy alto, que se podría traducir a futuro en mayor valor al proyecto construcción de la obra de la Institución Educativa Arturo Salazar Mejía, del municipio de Támara. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

135 Impuestos - Audit FFIE\Resp Bogot FFIE 01\SOPORTES DE PAGO\LL4-0196\X45796 pag. 9, 81

136 Oficio respuesta del FFIE a la CGR, 6 de mayo de 2020, N° FIE2020ER005583 y SOPORTES DE PAGO\LL4-0196\X45796

137 Idem y oficio radicado X59594 del 19 de febrero de 2020 - Consorcio FFIE Alianza BBVA vocera del PA FFIE, comunicó al contratista y a la aseguradora decisión de la terminación anticipada del Acuerdo de Obra N° 402051-2018.

4.3.5 Región Eje Cafetero y Pacífico

La evaluación realizada a la región, compuesta por los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, presentó tres conceptos adversos y cinco con reservas.

Se revisaron 133 proyectos, mediante los cuales se pretendía construir 1.924 aulas nuevas, mejorar 635 y construir 404 aulas especializadas, los datos entregados permitieron evidenciar que no se concluyó aula alguna, a pesar de que se requieren 17.461 en los departamentos que conforman esta región.

Los principales incumplimientos corresponden a la falta de seguimiento y acompañamiento por parte de las ET en las etapas precontractual y contractual, se presentan pagos de actividades preliminares de localización y replanteo topográfico, demoras en la terminación y entrega de las obras, originando costos adicionales a las ET por arrendamiento de aulas y transporte escolar, incumplimiento en la entrega de estudios y diseños, deficiencias en la supervisión e interventoría, fallas en la prestación del servicio por inobservancia de las obligaciones de control y vigilancia, pagos insuficientes e inoportunos a beneficiarios por obras complementarias, terminaciones anticipadas por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los contratistas, falta de rigurosidad en la implementación y cumplimiento a las normas, principalmente las NTC 4595 y a la NSR-10.

A 31-12-2019, el proceso de auditoría permitió establecer el estado de los proyectos de la región, así:

Cuadro No. 132
Estado de los proyectos de la Region
Eje Cafetero y Pacífico

Cantidad de proyectos	133
Concluidos	0
Ejecución fase 1	5
Ejecución fase 2	0
Suspendido fase 1	3
Suspendido fase 2	0
En contratación	12
Terminado anticipadamente	100
Cancelados	13

Fuente: FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Luego de la revisión de los proyectos en la **Región Eje Cafetero y Pacífico**, la CGR evidenció los siguientes **hallazgos**:

Departamento de Antioquia

Hallazgo N° 90 Avance físico de las obras (D)

El contrato marco de obra N° 1380-39-2016, suscrito el 12-07-2016 con el Consorcio con NIT 900.982.073-5 y el contrato marco de obra No 1380-37-2016, suscrito el 12-07- 2016 con la Persona Jurídica con NIT 12965821, tienen como objeto en la cláusula Primera lo siguiente: *“El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato.”*

Así mismo, dichos Contratos, en la cláusula Quinta. Términos y Plazos, establecen: *“El término previsto para la ejecución del presente Contrato Marco es de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio del mismo, que deberá ser suscrita dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la legalización y perfeccionamiento del presente Contrato. Los términos mínimos y máximos para la ejecución de los Acuerdos de Obra derivados del CONTRATO MARCO se establecerán de acuerdo con lo que para el efecto se ha considerado en relación con las fases de ejecución, descritas en los TCC, en especial según lo indicado en su numeral 9.7...”*

De igual manera, en los Términos y Condiciones Contractuales TCC, para ambos contratos marco, establecen en el numeral 9.7. Plazo de ejecución del Contrato lo siguiente: *“El plazo previsto para la ejecución del Contrato es de TREINTA Y SEIS (36) MESES, contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio del Contrato Marco. Los plazos mínimos y máximos para la ejecución de los Acuerdos de Obra se establecerán de acuerdo...”*

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”*

De igual manera, la citada Ley en el Artículo 4°, establece: *“Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.*

Sin embargo, los proyectos de infraestructura educativa, que se muestran en la siguiente tabla, presentan un promedio de retraso del 95,56% en el avance físico de las obras en la FASE 2, al 31 de diciembre de 2019, de acuerdo a la información suministrada por el FFIE. Así:

Cuadro No. 133
Avance físico de las obras
 Cifras en pesos

Nombre contratista	Municipio	Acuerdo obra	Proyecto I.E	Valor	Estado a 31 dic 2019	% Retraso físico de la obra
GERMAN MORA INSUASTI	Medellín	153001	I.E. Benjamín Herrera Sede Santísima Trinidad	6.065.093.607	Vencimiento del Contrato Marco de Obra 18/03/19. F2: 0%	100
Consortio Mota - Engil	Medellín	400003	I.E. Barrio Olaya Herrera Nueva Sede Calasania	12.837.192.419	Terminación Anticipada por Incumplimiento notificada el 28-ago-2019 F2: 0%	100
Consortio Mota - Engil	Medellín	400017	I.E. Mestro Pedro Nel Gómez Sede Diego María Gómez	8.556.957.705	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 0%	100
Consortio Mota - Engil	Medellín	400041	I.E. Capilla del Rosario Sede Principal	4.015.052.500	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 14%	86
Consortio Mota - Engil	Medellín	400042	I.E. San Antonio de Prado Sede Principal	5.968.452.769	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 6%	94
Consortio Mota - Engil	Medellín	400043	I.E. San Antonio de Prado Sede Manuel María Mallarino	6.045.922.888	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 12%	100
Consortio Mota - Engil	Bello	400024	I.E. Tomás Cadavid Sede Principal	7.621.272.385	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 0%	100
Consortio Mota - Engil	Turbo	400081	a I.E. Comunal San Jorge	4.506.047.750	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 11%	100
Consortio Mota - Engil	Cañasgordas	400006	I.E. San Pascual sede principal	4.325.905.264	TAI del CMO notificado el 10-dic-2019 F2: 12%	89
Consortio Mota - Engil	Bello	400025	I.E. La Navarra sede EL Trebol	2.210.419.725	TAI del CMO notificado el 10-dic-2019 F2: 0%	100
Consortio Mota - Engil	Sabaneta	400044	I.E. Jose Felix de Restrepo sede principal	6.313.998.321	TAI del CMO notificado el 10-dic-2019 F2: 9%	91
Consortio Mota - Engil	La Estrella	400049	I.E. Consejo Municipal sede principal en el	5.202.269.811	TAI del CMO notificado el 10-dic-2019 F2: 8%	92
Consortio Mota - Engil	Rionegro	400077	I.E. La Mosquita sede principal	2.886.304.139	TAI del CMO notificado el 10-dic-2019 F2: 0% Reasignado al Consortio Infraestructura Educativa	100
Consortio Mota - Engil	Rionegro	400078	I.E. Guillermo Gaviria sede principal	2.203.695.179	TAI del CMO notificado el 10-dic-2019 F2: 0% Reasignado a Consortio Construcciones Educativas	100

Nombre contratista	Municipio	Acuerdo obra	Proyecto I.E	Valor	Estado a 31 dic 2019	% Retraso físico de la obra
Consortio Mota - Engil	Rionegro	400079	I.E. San Jose de las Cuchillas sede principal	2.545.278.885	TAI notificado el 23-ago-2019 F2: 0% Reasignado al Consorcio M&E Canann	100
Consortio Mota - Engil	Sabaneta	400082	I.E. Maria Auxiliadora	6.350.919.872	TAI del CMO notificado el 10-dic-2019 F2: 0% Pendiente de la ETC: recursos obras complementarias y adecuacion lote	100
Consortio Mota - Engil	Abriaquí	402039	I.E. La Milagrosa sede La Milagrosa	1.454.090.728	TAI notificado el 16-ago-2019 F2: 0% Reasignado al Consorcio Infraestructura Educativa	100
Consortio Mota - Engil	Itagüí	400032	I.E. Avelino Saldarriaga sede principal	6.429.535.612	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 9%	91
Consortio Mota - Engil	Itagüí	400033	I.E. Ciudad Itagüí sede El Tablazo	3.909.394.345	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 8%	92
Consortio Mota - Engil	Itagüí	400036	I.E. Los Gómez sede principal	5.569.888.979	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 Fintermedia: 100% F2: 11%	89
Consortio Mota - Engil	Itagüí	400037	I.E. San José sede principal	8.590.847.357	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 8%	92
Consortio Mota - Engil	Itagüí	400038	I.E. Ciudad Itagüí sede principal	7.334.408.540	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 16%	84
Consortio Mota - Engil	Envigado	400030	I.E. Normal Superior de Envigado sede principal	16.352.128.927	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: sin iniciar	100
Consortio Mota - Engil	Envigado	400031	I.E. José Miguel de la Calle sede principal	8.753.141.395	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: sin iniciar	100
Consortio Mota - Engil	Girardota	400051	I.E. Atanasio Girardota sede principal	7.968.110.617	Terminación Anticipada por Incumplimiento del CMO notificada el 10-dic-2019 F2: 11%	89
PROMEDIO RETRASO FISICO OBRAS						95,56

Fuente: información suministrada por el FFIE mediante oficio No 2020-EE-041220 del 24 de febrero de 2020

Nota: Fase 2: F2

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Lo anterior, por debilidades en la planeación y seguimiento a la ejecución contractual, ocasionando problemas de hacinamiento, deserción, reubicación,

creación de aulas móviles, pago de arrendamientos, con lo cual se vio afectado el presupuesto de educación del Departamento y los municipios, además el deterioro de la calidad de la educación en la comunidad educativa. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“De la lectura del documento de observaciones presentado por la Contraloría Provincial podemos extraer lo siguiente: “los proyectos de infraestructura educativa, que se muestran en la siguiente tabla, presentan un promedio de retraso del 95,56% en el avance físico de las obras en la FASE 2, al 31 de diciembre de 2019, de acuerdo a la información suministrada por el FFIE (...) Lo anterior, por debilidades en la planeación y seguimiento a la ejecución contractual, ocasionando problemas de hacinamiento, deserción, reubicación, creación de aulas móviles, pago de arrendamientos, con lo cual se vio afectado el presupuesto de educación del Departamento y los municipios, además el deterioro de la calidad de la educación en la comunidad educativa” De acuerdo con el análisis efectuado por el ente de control, el retraso en el avance físico de las obras en la Fase 2 es ocasionado por debilidades en la planeación y seguimiento y ello a su vez genera una responsabilidad disciplinaria en la medida que se trasgrede el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, a cuyo tenor son deberes de los servidores públicos cumplir la Constitución, la ley, los manuales de funciones, entre otros. Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Asumiendo en gracia de discusión que ello no es así, debe ponerse de presente que tampoco es posible endilgar una responsabilidad, mucho menos de carácter disciplinario, de la simple identificación de un retraso en el cronograma de un proyecto, sin establecer puntualmente cual es la acción u omisión específica por la que dicho retraso es imputable a la Unidad de Gestión del PA FFIE o al PA FFIE distinta a señalar, de manera general, una supuesta falta de planeación - sin indicar en que se concreta tal falta - o en debilidades en el seguimiento a la ejecución contractual, omitiendo igualmente indicar las razones que sustentan su dicho y que nos permitan absolver de manera puntual la inquietud que se presenta. Debe ponerse de presente que las vicisitudes, problemas y retrasos que puedan presentarse en un proyecto obedecen a múltiples causas, algunas imputables al contratante, otras al contratista y otras ajenas por completo a las partes, no obstante, lo cual, en su observación el ente de control omite indicar para el presente caso, las razones de hecho y de derecho que llevan a imputarle a la Unidad de Gestión del PA FFIE o al PA FFIE la responsabilidad del retraso de los proyectos. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, se expone el esquema con que se estructuraron los proyectos a efectos de demostrar que no existe la falta de planeación señalada por el ente de control. En este sentido, y previo a la referencia particular que se hará a cada uno de los proyectos, en primer lugar, se debe aclarar respecto de la estructuración técnica de los proyectos, que los plazos y presupuestos de cada institución educativa parte de la definición de un Colegio 10, o colegio tipo, que es aquel que reúne las mínimas condiciones a efectos de que, en cada una de las Instituciones Educativas, se pueda implementar la Jornada Única Escolar. Así, el proceso de estructuración se realiza por proyecto a partir de un concepto elemental que involucra la realización de estudios y diseños, construcción de edificaciones y/o ambientes nuevos, ejecución de obras de mejoramiento de la infraestructura existente, ejecución de diseños u obras complementarias, es decir que, la ejecución de los proyectos bajo este esquema de contratación implica la celebración de un contrato de objeto complejo, el cual tiene incluida una etapa de consultoría y una etapa propiamente de obra, actividades que se desarrollan con su correspondiente interventoría.

Es así, que en dicha estructuración se definen los ambientes que deben hacer parte de la intervención requerida para cada infraestructura educativa, conformados por espacios básicos como aulas de clase, aulas especializadas (laboratorios, aulas de tecnología, aulas polivalentes, biblioteca, aulas de bilingüismo), espacios adicionales como comedores, cocinas, áreas de expresión artística, depósitos (denominada en conjunto como un aula múltiple), zonas administrativas y técnicas, y zonas recreativas conformadas por canchas deportivas. Así las cosas, el alcance final de cada proyecto realmente se define cuando comienza la ejecución de los proyectos y, particularmente, como producto de los estudios y diseños que empieza a elaborar el contratista, se determinan las condiciones reales de los suelos, así como la necesidad de ejecutar obras complementarias, tales como, cimentaciones especiales, movimientos de tierras, nivelaciones de terreno o muros de contención, cerramientos, urbanismos, talas, demoliciones, traslados de redes (por nombrar las de mayor ocurrencia) que claramente impactan en los recursos y tiempos de los proyectos, requiriendo adiciones y prórrogas para la ejecución de dichas obras adicionales, eventualmente suspensiones técnicamente sustentadas, y adicionalmente, la necesidad de adelantar trámites ante las Entidades Territoriales (quienes, en el marco de las obligaciones establecidas en los Convenios Interadministrativos, son las competentes en resolver temas como licencias, permisos, trámites de servicios públicos y, adicionalmente, de financiar las complementarias a través de la gestión para la disposición e incorporación de recursos en el Patrimonio Autónomo del FFIE). Adicionalmente, y como el colegio 10 al que se ha hecho referencia contempla espacios y equipamientos básicos que no obstante garantizan la funcionalidad de la institución y la implementación de la Jornada Única, en todo caso, también está abierta la posibilidad de que las ETC, en el marco de sus posibilidades económicas, quieran realizar mejoras a las instituciones y, en este sentido, ejecutar con sus recursos, por su cuenta (contratistas propios), o a través de los contratistas del PA FFIE, obras complementarias no fundamentales, que a diferencia de las primeras, no son indispensables para la funcionalidad de la institución, pero permiten brindar nuevos espacios, como es el caso de las obras de urbanismo, juegos infantiles, aulas especializadas o mejorar la especificación de ciertos materiales, etc. De esta manera, cuanto dichas obras complementarias se ejecutan a través de los contratistas del PA FFIE, implica como es natural, la adición de recursos (financiados por las ETC) y tiempos adicionales para la ejecución de dichas actividades, tal y como sucedió en varias de las observaciones objeto de la observación. En este sentido, y sin perjuicio de la explicación técnica de cada prórroga, adición o suspensión de los proyectos observados, se debe precisar desde ya, que el hecho de que determinado Acuerdo de Obra requiera de una prórroga o una adición no corresponde a una falta de previsión por parte del Contratante, ni a un error en la estructuración del proyecto, por cuanto, claramente es imposible determinar con exactitud, con anticipación al inicio de los estudios y diseños, su alcance real ante la cantidad de aspectos técnicos que sólo se pueden verificar en terreno, alcance que es parte de las actividades que deben realizarse en la Fase 1. Es por ello, que no es correcto concluir la existencia de una conducta con presunta incidencia disciplinaria, de manera automática, simplemente por el hecho del avance porcentual del mismo, sin tener un referente real, el cual debe ser el avance respecto de lo programado, lo cual corresponde a un análisis técnico de cada caso en particular. Tan es así, que desde los Convenios Interadministrativos que el Ministerio de Educación Nacional suscribió con las Entidades Territoriales (como sucedió en varias de las ETC objeto de observación), previendo esta posibilidad (que casi es una certeza), se reguló que las obras complementarias debían ser financiada en su totalidad por las ETC y que ello, es adicional al porcentaje de cofinanciación de la Nación, que para el caso en cuestión es del 70%.

Bajo este entendido, el Anexo Técnico de la Invitación Abierta No. 004 de 2016 contempla la ejecución de actividades complementarias cofinanciadas al 100% por las ETC, como se enuncia a continuación: (...) "6.9. Ejecución de Actividades cofinanciadas al 100% por las ETC. Para la ejecución de actividades de obra que no se contemplan en los alcances de la cofinanciación establecida, y que su ejecución corresponda en un 100% de financiación por parte de la ETC, y que

ésta le solicite al PA FFIE que se ejecuten en el alcance del Acuerdo de Obras, las actividades serán ejecutadas por el Contratista al valor de M2 propuesto por el proponente en su Propuesta. En caso que dichas actividades no puedan ser ejecutadas por M2, el Contratista presentará a la Interventoría para su aprobación el presupuesto de las mismas con base en los precios unitarios del Ente Territorial fijados en la Lista de precios Referencia; una vez fijado el precio global fijo de las mismas, el PA FFIE procederá con la modificación del Acuerdo de Obras correspondiente, y serán ejecutadas por precio global fijo sin posibilidad de reajuste. El procedimiento para el cálculo será el expuesto en el numeral anterior - Actividades de reparación y mejoramiento. Dichas actividades son aquellas como: acometidas de servicios hasta el punto cero del predio, obras de urbanismo, vías de acceso, parqueaderos, andenes correspondientes a estas y exteriores del predio, zonas verdes no anexas a las construcciones, cerramientos, demolición de construcciones existentes. Entre otras” Por lo anterior, resaltamos que desde la concepción la Invitación Abierta en mención, se enmarcaron situaciones que podrían extender el plazo de ejecución de los proyectos como lo es en este caso, la incorporación de obras complementarias a cargo de la Entidad Territorial, lo que implica naturalmente que los proyectos presenten variaciones en el alcance, recurso y plazos que deberían ser asumidos por la misma Entidad Territorial, lo cual de manera alguna puede ser considerado como un falta de planeación, sino todo lo contrario, la previsión para ajustar los proyectos a las realidades que se podrían presentar en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Tenemos entonces, que las obras complementarias se deben ejecutar con recursos adicionales de las entidades territoriales (ETC) y estas se pueden ejecutar directamente por esta, o pueden ser ejecutadas por el contratista que ejecuta el proyecto, cualquier de las dos alternativas a elección de la ETC (en cumplimiento de sus obligaciones derivadas de los Convenios). Cuando como en el caso en particular, se decide que la ejecución se realice directamente por el contratista, lo cual ciertamente resulta práctico porque conoce las condiciones del terreno y las necesidades del proyecto, ello inexorablemente implica y exige realizar las correspondientes modificaciones contractuales en dinero y plazo. Igualmente, en el marco de las obligaciones derivadas de los convenios suscritos por el MEN con las ETC se tiene que estas últimas tiene a su cargo para la ejecución de la infraestructura educativa el trámite de licencias y permisos, situación que igualmente se incide en algunos de los proyectos objeto de la auditoría adelantada por la Gerencia Departamental Colegiada Antioquia; trámite en el que se prevé la articulación con diferentes actores como son las Oficinas de Planeación, Curadurías, Corporaciones Ambientales, Empresas de Servicios Públicos, Contratistas, Entidades Territoriales; circunstancias acaecidas que igualmente estaba contemplada en el Anexo Técnico de la Invitación Abierta No. 004 de 2016, así:

“3. ALCANCE TÉCNICO- 3.1. FASE 1: PRECONSTRUCCION, ESTUDIOS TÉCNICOS Y DISEÑOS: (...) k) Licencias y permisos aplicables. Licencia de construcción: será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto. Dentro del proceso de expedición de las licencias y permisos respectivos, el Contratista tendrá la obligación de sacar las copias adicionales que se requieran del Proyecto y deberá atender y solucionar la totalidad de las observaciones que presente cada curaduría u oficina de planeación, según sea el caso, dentro de los plazos establecidos para tal fin por la normatividad vigente, así mismo como las observaciones de otras Entidades (Corporaciones Ambientales, Empresas de Servicios Públicos, etc..). Si estas observaciones implican ajustes, el Contratista tiene la obligación de realizar las actualizaciones correspondientes a la curaduría u oficina de planeación o a las Entidades correspondientes. El pago de expensas es responsabilidad de la ET en la cual se ejecuta el proyecto y se definirá de acuerdo al mismo. El Contratista debe coordinar la radicación o solicitud que se efectúe y debe notificarle a PA FFIE los valores previstos de pago para este requiera a la ET el pago. El Contratista deberá entregar a la Interventoría y al PA FFIE copia de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, antes del inicio de estas. **Nota:** En caso que el trámite de las licencias se prolongue más allá del plazo previsto por la ley para ello por causas no

imputables al Contratista el Ente Territorial ET o la Entidad Territorial Certificada ETC de acuerdo con el convenio suscrito, asumirá el trámite ante la entidad competente". (Subraya fuera del texto)

Así las cosas, se evidencia que, para la obtención de las licencias y permisos requeridos para la ejecución de las obras, las Entidades Territoriales tienen un activo papel, en la medida que como titulares de los derechos de propiedad de los inmuebles están en la obligación de tramitar lo correspondiente. Nótese entonces, que todos los trámites antes señalados, y la necesidad de realizar las obras complementarias y demás aspectos técnicos que sólo se pueden identificar en la fase 1, requerían ser atendidos y resueltos para poder garantizar la ejecución de las obras (lo que demuestra un actuar adecuado y conforme a derecho) con los consecuentes efectos en los tiempo y plazos del proyecto, lo que al estar justificado no amerita reproche alguno. Además, en aquellos proyectos cuya intervención era de ampliación y/o reposición parcial o total, se debía tramitar la respectiva licencia de demolición, contratar y ejecutar la demolición y acompañarla del aprovechamiento forestal; actividades que para los proyectos localizados en los 10 municipios que componen el Valle de Aburrá estaban a cargo de la entidad AMVA y no de los contratistas del PA FFIE. En tal sentido debe ponerse de presente que desde la estructuración del proyecto se plantearon los eventos que potencialmente harían necesario ampliar los plazos inicialmente contemplados y se les definió el tratamiento contractual correspondiente, lo que en sí mismo constituye aplicación del principio de planeación. Así las cosas, el atraso relacionado en el cuadro que hace parte de esta observación, en el cual relacionan los porcentajes de atraso de Fase 2, no se tienen en consideración que el porcentaje de ejecución debe ser calculado como la diferencia entre el porcentaje de avance ejecutado y el porcentaje de avance programado para cada proyecto y para una fecha de corte específica. De manera que, si bien los porcentajes de avance de la Fase 2 incluidos en la tabla corresponden a los reportados por la UG FFIE (de acuerdo con la información entregada por la interventoría Consorcio CCI), el porcentaje de avance debe ser analizado de manera integral en cada caso particular a efectos de poder determinar las causas que generan el retraso y poder asignar las responsabilidades correspondientes. En la carpeta Observación No. 2 de los documentos anexos se incluye el "Cuadro Observación 2" que contiene los porcentajes programados y ejecutados para el último día que estuvo el contratista Mota-Engil en las obras de acuerdo con la carta de retiro de fecha 04 de septiembre de 2019 (carta que no fue radicada en la UG FFIE), y las observaciones particulares de cada proyecto, en relación con el trámite de suspensiones y/o prórrogas particulares, y demás eventualidades por las cuales no se inició Fase 2 o se tuvo atraso con el inicio de la misma Fase 2. En la misma carpeta se anexan los informes diarios que soportan los porcentajes relacionados en el cuadro.

Ahora bien, respecto de las supuestas debilidades en el seguimiento de la ejecución contractual, se reitera lo señalado en el numeral 1.4 del presente documento, en el sentido de que el contrato marco de obra y los acuerdos de obra objeto de auditoría, fueron dotados de una interventoría, y que es esta por expreso mandato legal y contractual la encargada de efectuar el seguimiento a la ejecución de dichos contratos. Debe igualmente ponerse de presente que los proyectos objeto de auditoría debieron ser terminados anticipadamente como consecuencia del incumplimiento del contratista inicialmente contratado, situación sobre la cual debemos señalar que la responsabilidad derivada del incumplimiento del contratista no puede serle atribuida al FFIE ni al PA FFIE, ni puede dar lugar al reproche disciplinario a éstos efectuado. En efecto, es posible que en ejecución de cualquier contrato y a pesar de la definición y verificación de requisitos y condiciones habilitantes de carácter jurídico, técnico y financiero durante la etapa precontractual, encaminados a garantizar la selección de un contratista idóneo, puedan presentarse incumplimientos del contratista que generen demoras en la ejecución del contrato, situación que aun cuando indeseable es susceptible de presentarse en la ejecución de cualquier contrato, pero de la cual no se deriva necesariamente reproche disciplinario para quien tenía la calidad de contratante; máxime en contratos que como los auditados fueron dotados de una interventoría encargada de efectuarle seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico al cumplimiento de su objeto y obligaciones. En tales eventos, corresponde

determinar si las acciones desplegadas por el contratante a la luz de las herramientas previstas en el contrato y en la normativa aplicable, fueron adecuadas para conminar al cumplimiento de las obligaciones contractuales y cuando ello no es posible, si las acciones realizadas por el contratante fueron las idóneas para garantizar la satisfacción de los fines del contrato. Todo lo anterior respetando además las garantías procesales del contratista. En tal sentido, debemos señalar que en el caso sub examine el PA FFIE como contratante, por intermedio de la interventoría adelantó las acciones encaminadas a procurar en primera instancia el cumplimiento del contrato por parte del Consorcio Mota-Engil a través de los mecanismos previstos para el efecto, consistentes en requerimientos formales, solicitudes de presentación de planes de contingencia y finalmente cuando a ello hubo lugar, los descuentos de dinero derivados del incumplimiento de los acuerdos de niveles de servicios (ANS). Posteriormente, el PA FFIE haciendo uso de la facultad que le otorga el contrato, lo termina anticipadamente y como consecuencia de ello procede a la reasignación de los proyectos a efectos de que otros contratistas asumieran su ejecución, procurando la continuidad y la entrega final de la infraestructura educativa.

Descuentos derivados de Acuerdos de Niveles de Servicio: Ante el incumplimiento por parte del Contratista en la entrega de los hitos de la Fase 1 de los distintos Acuerdos de Obra, se procedió a realizar los siguientes descuentos conforme lo previsto en el Contrato Marco de Obra, su Anexo Técnico y los Acuerdos de Obra celebrados. **(remitirse a imagen 01) Terminación anticipada.** Dado que las medidas señaladas en el acápite precedente no fueron suficientes, y como se señaló previamente en procura de garantizar la ejecución de los proyectos, con pleno apego a las garantías de defensa del contratista se determinó dar por terminado el contrato marco de obra como consecuencia del incumplimiento del contratista, los acuerdos de obra derivados de éste y adelantar las acciones para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada. Ahora bien, debe indicarse que estas no fueron las únicas acciones desplegadas para garantizar la correcta ejecución de los proyectos, en efecto, de manera paralela se adelantaron, entre otras, las siguientes acciones:

- Se adoptaron los “lineamientos mínimos informe de incumplimiento interventoría para el inicio de los procedimientos de terminación anticipada por causal de incumplimiento”, con el objeto de que las interventorías presentaran sus informes de forma suficiente y debidamente motivados para acreditar los incumplimientos ante la evidencia de algunas falencias en los informes que se estaban presentando.
- Luego de implementado el procedimiento para la terminación anticipada de los acuerdos de obra, el fortalecimiento de los informes y reportes de las interventorías que permitieran a las áreas de la Unidad de Gestión adelantar medidas efectivas en el marco del contrato, aunado al incumplimiento sistemático de tres contratistas del FFIE, derivó en la presentación masiva de recomendaciones para el inicio de estos procedimientos, lo que llevó a la saturación de la capacidad de la Unidad de Gestión, motivando la creación del Grupo de Controversias Contractuales, con el fin de analizar los hechos expuestos por los contratistas objeto de dichos procedimientos, y con ello preservar el debido proceso constitucional y pactado en los mismos contratos. Fue así como se avanzó en el trámite de 235 procedimientos de terminación anticipada por incumplimiento de acuerdos de obra, lo cual dio como resultado la terminación de 130 Acuerdos de Obra, todo ello a lo largo del año 2019.
- Creación de la cuenta de imprevistos y contingencia con el fin de cubrir aquellos costos que requería el sistema FFIE para encontrar vías posibles a fin de reasignar proyectos a otros contratista que tuvieran calificaciones satisfactorias de desempeño, lo cual implicaba la realización de la correspondiente actualización de precios, tanto de los contratos de obra como de interventoría y, de esta manera, garantizar el cumplimiento de las metas propuestas por el Plan Nacional de Infraestructura Educativa.

- Se realizó la aprobación de vigencias futuras, con el fin de viabilizar el proceso de reasignación de proyectos, las cuales fueron aprobadas en el mes de noviembre de 2019.
- Se adelantaron nuevas invitaciones abiertas en el año 2019 con el objeto de reasignar los proyectos incumplidos a nuevos contratistas en aras de garantizar la continuidad en su ejecución. Así, se estructuraron las invitaciones abiertas No. 008 del 21 de junio de 2019, 009 del 29 de julio de 2019, 011 del 3 de septiembre de 2019 y 012 del 3 de septiembre de 2019, para la conformación de listas de elegibles para habilitar proponentes que ejecuten o se les reasignen proyectos ubicados en los diferentes departamentos del país. Estas convocatorias surtieron el proceso correspondiente, con lo cual se pasó de tener 9 contratistas en el sistema FFIE a 67 nuevos contratistas de obra habilitados y de pasar de 10 a tener 43 interventorías. En tal sentido, debe señalarse que se han adoptado todas las medidas de carácter administrativo, contractual y presupuestal necesarias para garantizar la ejecución de los proyectos y el cumplimiento de las metas propuestas por el Plan Nacional de Infraestructura Educativa.

Reasignación de proyectos

Finalmente, teniendo en cuenta que se determinó terminar anticipadamente el contrato marco de obra, en cumplimiento de sus funciones se procedió a reasignar nuevamente la totalidad de proyectos afectados. Así las cosas, a la fecha los proyectos han sido reasignados a nuevos contratistas y se encuentran en ejecución en sus diferentes fases tal como se indica a continuación: **(remítirse a imagen 02)** De lo expuesto se evidencia: i) que la causa de los retrasos que censura el ente de control es imputable, de una parte, ¿al Consorcio Mota Engil, y en otros casos, derivados de circunstancias no imputables a la UG FFIE ni al PA FFIE, ii) que ante el incumplimiento del contratista, la UG FFIE y el PA FFIE han adelantado las acciones de su competencia y que se concretaron en la aplicación de los descuentos por ANS conforme lo solicitado por la interventoría y la terminación anticipada del contrato por incumplimiento del contrato junto con el inicio de las acciones para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y iii) que ante la terminación anticipada procedió a reasignarse a nuevos contratistas la totalidad de proyectos que en efecto, hoy se encuentran en ejecución en distintas fases. Así las cosas, presentada ante el equipo auditor, la trazabilidad del proyecto y demostrando con ello que el FFIE ha actuado en el marco de sus competencias y ha acometido todas las acciones tendientes a lograr la ejecución del mismo, solicitamos respetuosamente retirar la observación”.

Comentario de la CGR

La respuesta de la Entidad no desvirtúa lo observado, sin embargo, objeta la presunta connotación disciplinaria, pues retomando parte de su respuesta, manifiesta que: (...) “De acuerdo con el análisis efectuado por el ente de control, el retraso en el avance físico de las obras en la Fase 2 es ocasionado por debilidades en la planeación y seguimiento y ello a su vez genera una responsabilidad disciplinaria en la medida que se trasgrede el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, a cuyo tenor son deberes de los servidores públicos cumplir la Constitución, la ley, los manuales de funciones, entre otros. Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación...”

En otro aparte de su respuesta, manifiesta que “la responsabilidad derivada del incumplimiento del contratista no puede serle atribuida al FFIE ni al PA FFIE, ni puede dar lugar al reproche disciplinario a éstos efectuado...” (...) “...no se deriva necesariamente reproche

disciplinario para quien tenía la calidad de contratante; máxime en contratos que como los auditados fueron dotados de una interventoría encargada de efectuarle seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico al cumplimiento de su objeto y obligaciones...”

De acuerdo con lo anterior, si bien, los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA-FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, donde la entidad indica, entre otros apartes, que los trabajadores de la Unidad de Gestión, no realizan funciones de interventoría, no son particulares que ejercen funciones públicas, tampoco prestan un servicio público a cargo del Estado y tampoco administran recursos del Estado; se observa como deja por fuera dentro de los sujetos disciplinables, aquellos particulares que administran recursos públicos, recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos, rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos, situación que es la que desarrolla la Unidad de Gestión del Patrimonio Autónomo del FFIE con los recursos del MEN, ETC, ET para un fin específico estatal que es la educación.

Así mismo, manifiesta que “... i) que la causa de los retrasos que censura el ente de control es imputable, de una parte, al Consorcio Mota Engil...” Lo anterior, permite vislumbrar, que la entidad en su respuesta acepta los retrasos que se ha generado en cada uno de los proyectos, sin embargo, en varios apartes de su contenido trasfiere la responsabilidad al Contratistas, Interventores, ETC y ET, no obstante, se debe tener en cuenta las responsabilidades y compromisos del UG FFIE y del FFIE, adquiridos, mediante el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015.

Ahora bien, en la respuesta también se manifiesta por parte de la Entidad una serie de acciones que fueron implementadas con el objetivo de llevar a feliz término la terminación de las obras, medidas que no fueron efectivas por cuanto la gran mayoría de las obras a 31 de diciembre tenían los avance presentados por el Ente de Control en la observación. Tal fue la ineffectividad de las acciones de mejoramiento o medidas tomadas que las obras tuvieron que ser terminadas anticipadamente y reasignadas nuevamente a nuevos contratistas.

De otro lado, manifiesta que: “...el atraso relacionado en el cuadro que hace parte de esta observación, en el cual relacionan los porcentajes de atraso de Fase 2, no se tienen en consideración que el porcentaje de ejecución debe ser calculado como la diferencia entre el porcentaje de avance ejecutado y el porcentaje de avance programado para cada proyecto y para una fecha de corte específica. De manera que, si bien los porcentajes de avance de la Fase 2 incluidos en la tabla corresponden a los reportados por la UG FFIE (de acuerdo con la información entregada por la interventoría Consorcio CCI), el porcentaje de avance debe ser analizado de manera integral en cada caso particular...”

Se aclara que el ente de control, hace alusión a la fase 2 de obra, dado que, en la mayoría de los proyectos evaluados, la fase 1 se recibió, resaltando que la mayor parte por fuera de los términos establecidos en los acuerdos de obra y en los TCC; sin embargo, la fase 2 de todos los proyectos evaluados presentan retrasos, lo cual ha ocasionado las terminaciones anticipadas por incumplimiento de los mismos, perjudicando notablemente a la población estudiantil en el departamento de Antioquia y en todo el país como lo ha expresado la comunidad en general. En conclusión, lo observado se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 91 Proceso de supervisión, seguimiento e informes de supervisión del FFIE sobre los proyectos de infraestructura educativa (D)

El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, “define la responsabilidad de los Interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, (...)”.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, “establece que el supervisión e interventoría contractual, debe proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual (...)” y el artículo 84 de la de la misma ley establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores (...)”.

Artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.” 15. “Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos”. Y 21. “Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados”.

De igual manera, la citada Ley en el Artículo 4°, establece: “Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.

Contrato Marco de Interventoría 1380-47-2016: “**Cláusula séptima: Obligaciones del contratista:** El contratista se compromete a cumplir todas las obligaciones que estén establecidas o se deriven... (V) aquellas que por su esencia y naturaleza se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente contrato. **Cláusula vigésima primera: Supervisión:** El presente contrato será objeto de supervisión integral desarrollada por la persona natural o jurídica que contrate el contratante... **Cláusula vigésima segunda: Comité de ejecución del contrato:** Con el fin de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento de la ejecución de cada uno de los proyectos

se constituirá un comité de ejecución del contrato el cual estará integrado por el supervisor, el contratista y el FFIE...”

Contrato de Fiducia 1380 DE 2015: **Cláusula Segunda: Obligaciones del Contratista, literales D, M.:** d) *La fiduciaria deberá constituir una unidad operativa para la administración del patrimonio autónomo y,* m) *Presentar los informes mensuales de ejecución presupuestal y de tesorería de los proyectos...* **Obligaciones Específicas del Contratista, literales F Y W:** f) *Presentar los informes sobre el desempeño del patrimonio autónomo en forma mensual, trimestral y anual, que indiquen todos los movimientos de los recursos, pagos y los estados financieros del Patrimonio, así como los detalles de orden operativo y administrativo que sean necesarios para la rendición de cuentas del Patrimonio Autónomo.* w) *Identificar, evaluar y mitigar los riesgos asociados al negocio fiduciario. La sociedad fiduciaria deberá establecer las políticas y estándares para la gestión de los riesgos asociados a este fideicomiso y la forma como tales estándares deberán ser cumplidos por las partes”.*

Convenio 1315 de 2016: cláusula segunda: obligaciones de la Entidad Territorial, numeral 8, “8) *Acompañar técnicamente al MEN o al PA FFIE, a través del funcionario que los Municipios designen para cada componente, en las etapas precontractual, contractual y post contractual para el correcto desarrollo de este convenio y los contratos derivados del mismo”.*

Cláusula octava. Supervisión: “*La supervisión del presente convenio la efectuará xxx¹³⁸, identificado con la cédula de ciudadanía número xxx¹³⁹, Subdirector de Acceso o quien haga sus veces; a quien corresponde vigilar y velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones de las partes, haciendo los requerimientos del caso (...):*”

Términos y condiciones contractuales TCC, capítulo X interventoría y/o supervisión. “*La interventoría será ejecutada por la persona natural o jurídica que contrate el PA FFIE para tal fin... El Interventor desempeñará las funciones previstas en el Manual de Interventoría y Supervisión PA FFIE, que se encuentra vigente”.*

Manual de contratación del PA FFIE, capítulo VI: interventoría y supervisión. “*La supervisión, entendida como el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato será ejercida por la persona designada por parte del Gerente FFIE, o quien haga sus veces (...). La supervisión e interventoría se deberá realizar de acuerdo con lo dispuesto en el Manual de Supervisión e Interventoría”*

Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE: condiciones generales, actores, obligaciones generales: “*B) INTERVENTOR: De acuerdo con la definición del numeral 4, su rol principal es REVISAR, VERIFICAR, APROBAR, O REPROBAR (SEGÚN EL CASO). La revisión por parte del interventor del contrato consiste en verificar los trabajos, servicios y actividades objeto del contrato, el cumplimiento de los alcances contenidos en el anexo técnico de los TCC y la ejecución del mismo desde la perspectiva técnica, financiera, administrativa, y jurídica, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente.... C) SUPERVISOR. De acuerdo con la definición del numeral 4, su rol principal es: i) VERIFICAR: En los casos en que aplique, la verificación a cargo del supervisor consiste en comprobar o examinar que el interventor llevó a cabo todo el seguimiento*

138 Se reemplaza el nombre del supervisor por equis

139 Se reemplaza el número de cédula por equis

técnico, jurídico, financiero y administrativo del contrato y que el mismo está documentado de acuerdo con las exigencias del FFIE. D). COMPONENTE 4 - EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL, Actividad D3. Efectuar los comités de seguimiento del Proyecto Actividad D5. Hacer seguimiento al cumplimiento del cronograma y al programa de inversiones. Actividad D6. Atender las visitas de Monitoreo y seguimiento Programadas por el FFIE. Actividades D8. Reprogramar el cronograma de ejecución contractual y de flujo de inversión dentro del plazo contractual. Actividad D41. Incumplimiento contractual. **Interventor:** Determinar si las falencias del contratista revisten tal nivel de gravedad que configura un incumplimiento que afecta de forma directa el objeto del contrato. **Supervisor:** Verificar que el interventor cumpla con las obligaciones establecidas en el presente manual, en caso de falla, retraso u omisión, en el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En caso de incumplimientos, el supervisor debe exigir y verificar que la información suministrada por el interventor cumpla con los criterios previamente establecidos y determinar la viabilidad de la misma a través del informe que elabore para estos efectos. SUBCOMPONENTE 4.5: HERRAMIENTAS A APLICAR POR EL FFIE AL MOMENTO DEL INCUMPLIMIENTO DE LA INTERVENTORÍA, ACTIVIDAD D7: Efectuar evaluación mensual del nivel de desempeño del contratista de interventoría o de obra contratada por la modalidad de contratos marco de interventoría”.

En los proyectos del PNIE, desarrollado a través del contrato marco de obra 1380-39-2016, se encontraron falencias en el seguimiento y control en la supervisión e interventoría de los proyectos contratados mediante acuerdos de obra y actas de servicio del Grupo 1-Antioquia, Eje cafetero y Pacífico. Las falencias radican en que no existen informes de supervisión, los informes de interventoría contienen poca información respecto a ejecución de los proyectos y no fueron suficientes los controles establecidos para garantizar el cumplimiento del contrato, la inversión eficiente de los recursos y el beneficio social perseguido con el proyecto, a tal punto de llegar a la terminación anticipada del contrato marco por incumplimiento; luego de 3 años de la suscripción del acta de inicio y con avances de obra ínfimos en 33 proyectos de la muestra.

Lo anterior por debilidades de control que no permitieron advertir oportunamente los problemas en la ejecución de los proyectos y/o falta de aplicación de mecanismos puntuales de seguimiento y monitoreo en el desarrollo de cada proyecto, que permitieran tomar a tiempo los correctivos necesarios por la entidad Contratante para garantizar el cumplimiento del objeto contractual.

Lo que generó el retraso de las obras y el incumplimiento del Contrato Marco, la declaratoria de terminación anticipada, sin observar la aplicación oportuna de multas que dieran lugar al resarcimiento de los perjuicios causados a las E.T.C y a la comunidad académica. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“De acuerdo con lo anterior, y a efectos de facilitar la lectura del presente documento, nos remitimos integralmente a las consideraciones expuestas a propósito de la respuesta a la observación No. 2 y que son igualmente pertinentes respecto de la presente observación. “De acuerdo con el análisis efectuado por el ente de control, el retraso en el avance físico de las obras en la Fase 2 es

ocasionado por debilidades en la planeación y seguimiento y ello a su vez genera una responsabilidad disciplinaria en la medida que se trasgrede el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, a cuyo tenor son deberes de los servidores públicos cumplir la Constitución, la ley, los manuales de funciones, entre otros. Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación”. Adicionalmente, reiteramos que las actividades de seguimiento por parte del contratista de interventoría al contratista de obra y de la Unidad de Gestión del FFIE al contratista interventor, se llevaron a cabo de acuerdo con lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría SUBCOMPONENTE 4.1: ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL y SUBCOMPONENTE 4.2: INFORMES DE EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL. Todas las actividades allí relacionadas tales como: comités de seguimiento, seguimiento de cronogramas, presentación de informes diarios, semanales, mensuales, control de pagos, calificación del nivel de desempeño de los Contratistas de Obra e Interventoría fueron realizados. Con relación a la Supervisión efectuada por la UG FFIE al Contratista de Interventoría, las calificaciones que mensualmente se realizaban evaluaban la información aportada periódicamente por el Consorcio CCI, teniendo en cuenta, tanto la oportunidad, como la información contenida. Como resultado de las calificaciones mensuales de los proyectos, se notificaban los descuentos económicos “ACUERDOS DE NIVEL DE SERVICIO ANS” que se aplicarían en las facturas a tramitar. La aplicación de los ANS se encuentra estipulada en el Anexo Técnico del Proceso de Contratación 06 de 20016. La aplicación de tales descuentos automáticos, además de las acciones antes señaladas, demuestra que fueron desplegados los mecanismos de control y seguimiento establecidos contractualmente.

En este punto, es importante mencionar que precisamente la tasación de descuentos automáticos diarios por cada día de atraso imputable al contratista como lo hizo la interventoría, y su aplicación en cada una de las facturas presentadas, como lo hizo la supervisión, corresponde al cumplimiento de las obligaciones contractuales de la interventoría y de la supervisión. En este sentido, mal podría indicarse que por esta circunstancia se evidencian “debilidades de control” y más aún “falta de aplicación de mecanismos puntuales de seguimiento y monitoreo”, por cuanto son evidencia de lo contrario. Igualmente constituye evidencia innegable del control y seguimiento efectuado la terminación anticipada de dichos contratos por grave incumplimiento. Así las cosas, es necesario reiterar que no es posible confundir el incumplimiento del contratista con los roles que particularmente desplegaba la supervisión, o dicho de otra forma, no es posible trasladar sin siquiera algún análisis particular, la grave situación de incumplimiento del contratista, (la cual se encuentra debidamente acreditada a partir de los informes que para el efecto presentó la interventoría y que fueron tramitados por la supervisión para el inicio del correspondiente procedimiento contractual de terminación anticipada) a la supervisión del contrato de interventoría, de los cuales derivó inicialmente la terminación anticipada de una parte importante de acuerdos de obra relacionados con proyectos ejecutados en el Departamento y teniendo como consecuencia final, la terminación anticipada por incumplimiento de los contratos marco de obra. En la carpeta observación No. 8 se encuentra evidencia de la aplicación de ANS a los contratistas de obra e interventoría. Presentada ante el equipo auditor la trazabilidad del proyecto y demostrando con ello que la UG FFIE ha actuado en el marco de sus competencias y ha acometido todas las acciones tendientes a lograr la ejecución del mismo, solicitamos respetuosamente retirar la observación”.

Comentario de la CGR

Una vez estudiada la respuesta y revisados los soportes anexos, se evidencia los descuentos económicos “Acuerdos de Nivel de Servicio ANS” que se aplicaron en cada

factura tramitada, se conoce de los informes de interventoría presentados por el consorcio CCI y con antelación la Contraloría General ya tenía conocimiento de la terminación anticipada del contrato marco de obra que se produjo por gestión de la interventoría al conceptuar el incumplimiento del contratista, sin embargo, la observación hace referencia a la ausencia de informes de supervisión como una de sus funciones a fin de propender por resguardar los recursos públicos invertidos en los proyectos y garantizar el fin social para el cual estaban planeados los proyectos de infraestructura educativa, la observación se encuentra encaminada a la calidad de los informes de interventoría al presentar poca información de la ejecución contractual, lo que ocasionó falencias en la oportunidad de la gestión de interventoría y supervisión, ya que el contrato marco de obra se firmó en 2015 y la terminación anticipada se produjo luego de 3 años de iniciarse el proceso contractual, con un porcentaje de ejecución muy bajo, de tal manera que los controles establecidos tanto en la planeación como para la ejecución contractual para evitar el incumplimiento, la pérdida de recursos y la afectación a la comunidad estudiantil no fueron ni eficientes ni eficaces, por lo anterior mencionado, se ratifica la observación con las incidencias comunicadas originalmente. En conclusión, se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 92. Diseños no utilizados (D, F)

El artículo 3° de la Ley 610 de 2000, *“define la gestión fiscal como 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, (...)”*; Así mismo, el artículo 6° de la misma Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, quedó así: *“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)”*

El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011 *“define la responsabilidad de los Interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, (...)”*.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 *“establece que el supervisión e interventoría contractual, debe proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual (...)”* y el artículo 84 de la de la misma ley establece *las facultades y deberes de los supervisores y los interventores (...)”*.

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la*

Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.” 15. “Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos”. Y 21. “Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados”.

De igual manera, la citada Ley en el Artículo 4°, establece: *“Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.*

La Constitución Política de Colombia señala lo siguiente en el artículo 209, destacando lo referente al principio de economía: *“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”* Consecuentemente, el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, menciona los principios que se deben aplicar en desarrollo de la Función Administrativa, los cuales son acogidos en la Ley 80 de 1993, por ser una ley de principios, así: *“(…) ECONOMÍA: Optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en la contratación. Principio rector concordante con la esencia del artículo 25 de la ley 80 de 1993”.*

Contrato Marco de Obra 1380-39-2016: *“Cláusula decima sexta: causales de terminación del contrato, numeral 2: terminación anticipada por imposibilidad de ejecución: Cuando se presenten situaciones que hagan imposible el cumplimiento del presente contrato. Las partes convienen que existe imposibilidad de ejecución cuando se establezca que el presente contrato y/o los acuerdos de obra que se derivan del mismo no pueden ejecutarse en las condiciones técnicas o económicas previstas...”*

Convenio 1315 de 2016: *“Cláusula segunda: compromisos específicos del área metropolitana del Valle de Aburrá, numeral 2: Para cada uno de los proyectos establecidos en el Anexo No. 1, denominado PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA VIABILIZADOS” deberá garantizar que se ejecuten el 100% de las obras complementarias tales como: Vii) Las obras complementarias que se ejecutarán con el apoyo de los Municipios... Cláusula decima: terminación del convenio: El convenio podrá darse por terminado por la ocurrencia de alguna de las siguientes causales: 1. Por vencimiento del plazo pactado; 2. Por ejecución del objeto del convenio y que se defina que no se requiere su continuidad; 3. Por el incumplimiento de las obligaciones por cualquiera de las partes que intervienen; 4. Por fuerza mayor o caso fortuito que impidan la ejecución del convenio; 5. Por mutuo acuerdo”.*

Manual de Contratación del PA FFIE: *“Capítulo 4. Celebración y ejecución del contrato, 4.12: La modificación de los contratos que suscriba el PA FFIE deberá ser justificada, y la misma aprobada*

e instruida por el comité Fiduciario a la fiducia... 4.13. Terminación de un contrato: La terminación anticipada de los contratos celebrados por el PA FFIE debe ser aprobada e instruida por el Comité Fiduciario”.

Anexo Técnico N° 1: Indica respecto a la factibilidad del proyecto, los estudios técnicos y diseños de la fase 1, lo siguiente: “3.1.1 ACTIVIDADES A EJECUTAR, b) Análisis del lugar: El contratista y la interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente: -Aspectos socioeconómicos: Analiza la población objeto, su composición, actividades económicas, etc. Como resultado de lo anterior el contratista, deberá presentar a la interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el contratista recomienda **la viabilidad o NO del Proyecto** y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el Proyecto sea viable por ej: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. La interventoría tendrá un día hábil para su revisión y entrega al FFIE”.

En la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa de las I.E. Gilberto Echeverri Mejía y Nueva Generación del Municipio de Bello - Antioquia, se pagó a la interventoría visitas de reconocimiento, y al contratista e interventor un pago por avance de estudios y diseños de las dos (2) I.E. incluidas en el PNIE para el Municipio; sin embargo, la entidad territorial decidió no continuar con la ejecución de los proyectos, lo que generó la inutilización del producto recibido y pagado por estudios y Diseños. Al no prestar ningún beneficio social, ni servir de insumo para el proyecto, se configura como un menoscabo al patrimonio público por cuantía de \$185.146.637.

Lo anterior debido a falencias en la planeación e inexistencia de mecanismos de estructuración de proyectos en fase 1 o prefactibilidad para las Instituciones educativas postuladas, la falta de inclusión de este riesgo dentro de la planificación del Plan de Infraestructura Educativa y la inadvertencia de problemas en la visita técnica inicial que conceptúa la viabilidad o no del proyecto.

Lo que produce ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas y uso ineficiente de recursos en el proyecto de Infraestructura educativa en estudios y diseños que no serán utilizados y disminuyen el monto disponible para otro proyecto en caso de ser cancelado o terminado anticipadamente. **Hallazgo fiscal por \$185.146.637 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tienen la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Ahora bien, previo a la referencia particular que se hará a los proyectos objeto de esta observación, en primer lugar, se debe aclarar respecto de la estructuración técnica de los proyectos, que los plazos

y presupuestos de cada institución educativa parte de la definición de un Colegio 10, o colegio tipo, que es aquel que reúne las mínimas condiciones a efectos de que, en cada una de las Instituciones Educativas, se pueda implementar la Jornada Única Escolar. Así, el proceso de estructuración se realiza por proyecto a partir de un concepto elemental que involucra la realización de estudios y diseños, construcción de edificaciones y/o ambientes nuevos, ejecución de obras de mejoramiento de la infraestructura existente, ejecución de diseños u obras complementarias, es decir que, la ejecución de los proyectos bajo este esquema de contratación implica la celebración de un contrato de objeto complejo, el cual tiene incluida una etapa de consultoría y una etapa propiamente de obra, actividades que se desarrollan con su correspondiente interventoría. Es así, que en dicha estructuración se definen los ambientes que deben hacer parte de la intervención requerida para cada infraestructura educativa, conformados por espacios básicos como aulas de clase, aulas especializadas (laboratorios, aulas de tecnología, aulas polivalentes, biblioteca, aulas de bilingüismo), espacios adicionales como comedores, cocinas, áreas de expresión artística, depósitos (denominada en conjunto como un aula múltiple), zonas administrativas y técnicas, y zonas recreativas conformadas por canchas deportivas. Así las cosas, el alcance final de cada proyecto realmente se define cuando comienza la ejecución de los proyectos y, particularmente, como producto de los estudios y diseños que empieza a elaborar el contratista, se determinan las condiciones reales de los suelos, así como la necesidad de ejecutar obras complementarias, tales como, cimentaciones especiales, movimientos de tierras, nivelaciones de terreno o muros de contención, cerramientos, urbanismos, talas, demoliciones, traslados de redes (por nombrar las de mayor ocurrencia) que claramente impactan en los recursos y tiempos de los proyectos, requiriendo en algunos casos adiciones y prórrogas para la ejecución de dichas obras adicionales, eventualmente suspensiones técnicamente sustentadas, la necesidad de adelantar trámites ante las Entidades Territoriales (quienes, en el marco de las obligaciones establecidas en los Convenios Interadministrativos, son las competentes en resolver temas como licencias, permisos, trámites de servicios públicos y, adicionalmente, de financiar las complementarias a través de la gestión para la disposición e incorporación de recursos en el Patrimonio Autónomo del FFIE) o incluso dar por terminados los proyectos cuando quiera que se evidencie, a manera de ejemplo, que los costos del mismo resulten exorbitantes y que pueda resultar más eficiente desde la perspectiva de ejecución de los recursos la inversión de éstos en otros predios o IE. Adicionalmente, y como el colegio 10 al que se ha hecho referencia contempla espacios y equipamientos básicos que no obstante garantizan la funcionalidad de la institución y la implementación de la Jornada Única, en todo caso, también está abierta la posibilidad de que las ETC, en el marco de sus posibilidades económicas, quieran realizar mejoras a las instituciones y, en este sentido, ejecutar con sus recursos, por su cuenta (contratistas propios), o a través de los contratistas del PA FFIE, obras complementarias no fundamentales, que a diferencia de las primeras, no son indispensables para la funcionalidad de la institución, pero permiten brindar nuevos espacios, como es el caso de las obras de urbanismo, juegos infantiles, aulas especializadas o mejorar la especificación de ciertos materiales, etc. De esta manera, cuanto dichas obras complementarias se ejecutan a través de los contratistas del PA FFIE, implica como es natural, la adición de recursos (financiados por la ETC) y tiempos adicionales para la ejecución de dichas actividades. Esta situación se presentó, particularmente, en los proyectos GILBERTO ECHEVERRI MEJÍA y NUEVA GENERACIÓN del Municipio de Bello Antioquia en el ejercicio de avance en la etapa de Diseños. En este sentido, y sin perjuicio de la explicación técnica respecto de los proyectos observados, se debe precisar desde ya, que el hecho de que determinado Acuerdo de Obra requiera de una prórroga o una adición, o sea terminado de manera anticipada, no corresponde a una falta de previsión por parte del Contratante, ni a un error en la estructuración del proyecto, por cuanto, claramente es imposible determinar con exactitud, con anticipación al inicio de los estudios y diseños, su alcance real ante la cantidad de aspectos técnicos que solo se pueden verificar en terreno, alcance que es parte de las actividades que deben realizarse en la Fase 1. Es por ello, que no es correcto concluir la existencia de una conducta con presunta incidencia fiscal y disciplinaria, de manera automática, por el hecho de haber pagado a la interventoría visitas de

reconocimiento, y al contratista e interventor un pago por avance de estudios y diseños de dos proyectos que luego por solicitud de la ETC no fueron ejecutados. Es preciso indicar, que desde los Convenios Interadministrativos que el Ministerio de Educación Nacional suscribió con las Entidades Territoriales (como sucede naturalmente en el caso del departamento de Antioquia), previendo esta posibilidad, se regulo que las obras complementarias debían ser financiada en su totalidad por la ETC y que ello, es adicional al porcentaje de cofinanciación de la Nación, que para el caso en cuestión es del 70%.

Bajo este entendido, el Anexo Técnico de la Invitación Abierta No. 004 de 2016 contemplan la ejecución de actividades complementarias cofinanciadas al 100% por las ETC, como se enuncia a continuación: (...) “6.9. Ejecución de Actividades cofinanciadas al 100% por las ETC. Para la ejecución de actividades de obra que no se contemplan en los alcances de la cofinanciación establecida, y que su ejecución corresponda en un 100% de financiación por parte de la ETC, y que esta le solicite al PA FFIE que se ejecuten en el alcance del Acuerdo de Obras, las actividades serán ejecutadas por el Contratista al valor de M2 propuesto por el proponente en su Propuesta. En caso de que dichas actividades no puedan ser ejecutadas por M2, el Contratista Presentará a la Interventoría para su aprobación el presupuesto de las mismas con base en los precios unitarios del Ente Territorial fijados en la Lista de precios Referencia; una vez fijado el precio global fijo de las mismas, el PA FFIE procederá con la modificación del Acuerdo de Obras correspondiente, y serán ejecutadas por precio global fijo sin posibilidad de reajuste. El procedimiento para el cálculo será el expuesto en el numeral anterior - Actividades de reparación y mejoramiento. Dichas actividades son aquellas como: acometidas de servicios hasta el punto cero del predio, obras de urbanismo, vías de acceso, parqueaderos, andenes correspondientes a estas y exteriores del predio, zonas verdes no anexas a las construcciones, cerramientos, demolición de construcciones existentes. Entre otras” Tenemos entonces, que las obras complementarias se deben ejecutar con recursos. Adicionales de las entidades territoriales y estas se pueden ejecutar directamente por esta, o pueden ser ejecutadas por el contratista que ejecuta el proyecto, cualquier de las dos alternativas a elección de la ETC (en cumplimiento de sus obligaciones derivadas de los Convenios). Hechas las anteriores consideraciones generales, a continuación, procedemos a explicar, en cada caso, las razones que justificaron desde un punto de vista técnico la decisión de no continuación de la ejecución de los proyectos. No sin antes aclarar que en vista de que el pago de los Estudios y Diseños de obras complementarias en este caso estuvo a cargo de la ETC son ellos quienes están en la facultad de utilizarlos en el momento que así lo consideren, conforme a su inversión. Veamos:

I.E. GILBERTO ECHEVERRY MEJIA

Con respecto a esta institución, la visita de definición de alcance a la IE Gilberto Echeverry se realizó en septiembre de 2016 con el acompañamiento de funcionarios de las demás entidades cofinanciadoras ETC Bello y AMVA. En dicha visita, por parte de la supervisión de la UG FFIE se realizaron las salvedades con relación a las posibles obras complementarias que se requerirían, situación que podrá verificarse a través de acta de definición de alcance a intervenir del 15 de septiembre de 2016. Respecto a la fase 1 (estudios y diseños) en este caso, inició el 08 de febrero de 2017 y se prorrogó inicialmente por un mes con el fin de ajustar el esquema básico conforme a la decisión de la ETC Bello frente al área disponible para la intervención. Una vez se tenía presente dicha situación, a través de comunicaciones (i) 2017-EE-01241 del 14 de marzo de 2017 y (ii) 2017-EE-03767 del 12 de julio de 2017 se notificó al AMVA los valores estimados de obras complementarias para los proyectos, conforme el avance que se tenía de los diseños. El 24 de julio se tramitó la suspensión 2 del AO 400028, una vez se recibió por parte de la interventoría el presupuesto estimado de obras complementarias, con el fin de notificar a la ETC Bello y AMVA para luego, solicitar la consecución de los recursos. Con el comunicado 2017-EE-04450 del 14 de agosto de 2017 se informó el valor estimado de obras complementarias para la IE Gilberto Echeverry y se

solicitó a la ETC Bello el envío del respectivo CDP. En vista de que la ETC no se pronunció, la solicitud se reiteró con los comunicados (i) 2017-EE-06257 del 30 de octubre de 2017 y (ii) 2017-EE-07705 del 28 de diciembre de 2017; en este último, se informa que debido a que la suspensión ya se acerca a los seis meses se requiere el envío del CDP o se tramitará la terminación anticipada del Acuerdo de Obra. Finalmente, la ETC Bello remite el comunicado 20182001230 del 12 de enero de 2018 en el que solicita descartar la IE Gilberto Echeverry e insta a la destinación de los aportes del AMVA y ETC Bello para las 10 instituciones educativas del municipio. En cuanto al pago, es preciso indicar que lo correspondiente a estudios y diseños ejecutados por contratistas de obra e interventoría, fue realizado de acuerdo con el acta de liquidación del acuerdo 400028. Así las cosas, se anexan los soportes de pago con las respectivas certificaciones en las que se evidencia que la fuente del recurso utilizado, para tal fin fue la ETC Bello.

I.E. NUEVA GENERACIÓN

En lo que atañe a esta institución educativa, frente a la elaboración de los estudios y diseños de la fase 1, el contratista de obra informó la necesidad de diseñar y ejecutar obras complementarias de estabilidad del terreno. Mediante las comunicaciones (i) 2017-EE-01241 del 14 de marzo de 2017 y (ii) 2017-EE-03767 del 12 de julio de 2017 se notificó al AMVA los valores estimados de obras complementarias para los proyectos conforme el avance que se tenía de los diseños. En virtud de lo anterior, el 24 de octubre de 2017 se tramitó el otrosí 2 adicionando la fase intermedia. Posteriormente, con el comunicado 2017-EE-06257 del 30 de octubre de 2017 se reitera al alcalde de Bello cumplir con los compromisos de envío de CDP para obras adicionales de varios proyectos, entre ellos de la IE Nueva Generación, frente al cual no se recibió respuesta. Con el comunicado 2018-EE-00934 del 12 de febrero de 2018 remitido nuevamente al alcalde de Bello y dado que no se habían recibido los aportes para la financiación de obras complementarias de los proyectos a ejecutar en este municipio, se le informa que “en caso de no proceder con el giro inmediato del saldo indicado anteriormente en el marco de sus normas presupuestales, se procederá a adoptar las decisiones que correspondan frente a la **cancelación** de proyectos de infraestructura educativa de la Entidad Territorial”. Se recibió respuesta de la ETC Bello a través de comunicado 006741 del 27 de febrero de 2018 en el que solicita descartar la IE Nueva Generación y a su vez la destinación de los aportes del AMVA para las restantes 10 instituciones educativas del municipio. Razón por la cual, se tramitó la terminación anticipada del Acuerdo de Obra y acta de servicio 400023 de fecha 12 de marzo de 2018. En cuanto al pago correspondiente a estudios y diseños ejecutados por contratistas de obra e interventoría, fueron realizados de acuerdo con el acta de liquidación del acuerdo 400023. Al respecto, se remiten los soportes de pago con la certificación en la que se evidencia que el origen de los recursos pagados corresponde a la ETC Bello. Por las anteriores consideraciones, solicitamos retirar la observación efectuada”.

Comentario de la CGR

En consideración a todo lo expuesto y entendiendo el proceso de ejecución de los proyectos especificados desde el Anexo Técnico de la Invitación Abierta No. 004 de 2016, la causa de la observación elevada corresponde a que la entidad contratante no estableció mecanismos eficientes en la etapa de planeación y estructuración del proyecto, que prevean el caso en que los lotes propuestos por la ETC representen onerosidad excesiva en los costos que tendrán que ser cubiertos por los Municipios en obras complementarias, lo que sería un criterio para viabilizar el proyecto o no, sin necesidad de invertir \$185.146.637 en determinarlo con un producto de avance de estudios y diseños que no generará utilidad para el proyecto, representando un

desgaste administrativo y la disminución de recursos para los otros proyectos de Antioquia.

Por otro lado, además de la ausencia de un mecanismo que viabilice los proyectos en etapa de planeación, también se objeta la dilación que se presentó durante el proceso contractual, lo cual evidencia un seguimiento ineficiente, al no tomar las decisiones de terminar oportunamente el contrato, dado que según respuesta de la entidad; En la institución Nueva Generación mediante las comunicaciones (i) 2017-EE-01241 del 14 de marzo de 2017 y (ii) 2017-EE-03767 del 12 de julio de 2017 se notificó al AMVA los valores estimados de obras complementarias para los proyectos conforme el avance que se tenía de los diseños y apenas se tramitó la terminación del Acuerdo de Obra el 12 de marzo de 2018, permitiendo al contratista seguir ejecutando estudios y diseños que finalmente tocó reconocer sin utilidad para el proyecto ni beneficio social para la comunidad.

En conclusión, lo observado se valida como **hallazgo fiscal por \$185.146.637 y presunta incidencia disciplinaria.**

Hallazgo N° 93 Actividades preliminares fase 2 en A.O N°400033-Itagüí, terminación anticipada por incumplimiento y reasignación de Acuerdo de Obra (D, F)

El artículo 3° de la Ley 610 de 2000, *“define la gestión fiscal como 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, (...)”*. Así mismo, el artículo 6° de la misma Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, quedó así: *“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)”*

El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011 *define la responsabilidad de los Interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, (...)”*.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 *establece que el supervisión e interventoría contractual, debe proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual (...)” y el artículo 84 de la de la misma ley establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores (...)”*.

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”* 15. *“Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos”.* Y 21. *“Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados”.*

De igual manera, la citada Ley en el Artículo 4º, establece: *“Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.*

La Constitución Política de Colombia señala lo siguiente en el artículo 209, destacando lo referente al principio de economía: **“Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*, consecuentemente el artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, menciona los principios que se deben aplicar en desarrollo de la Función Administrativa, los cuales son acogidos en la Ley 80 de 1993, por ser una ley de principios, así: *“(…) ECONOMÍA: Optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en la contratación. Principio rector concordante con la esencia del artículo 25 de la ley 80 de 1993”.*

Acuerdo de Obra N° 400033 DE 2017. Cláusula DécimoTercera. Obligaciones del Contratista: *“1. Obrar de buena fe en el desarrollo del Acuerdo. 2. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción en la Institución Educativa de conformidad con los términos y condiciones previstas en el presente Acuerdo. (...) 9. Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso de control del cronograma y del presupuesto. (...) 13. Realizar la entrega final de la Obra cumpliendo todos los requerimientos que para el efecto realice la Interventoría y/o el Contratante previsto en el presente Acuerdo, el Contrato Marco y sus Anexos. (...) 29. Cumplir y acatar todas las obligaciones contenidas en el Contrato Marco, en los TCC, en el Anexo Técnico y demás documentos integrantes de los mismos. (...)”.* La cláusula decima novena instituye la cláusula Penal como estimación anticipada por los perjuicios que se causen por el incumplimiento.

El Manual de Supervisión e Interventoría PA-FFIE *“señala la estrategia de seguimiento y control, roles y responsabilidades del Contratista, Interventor y supervisor. Subcomponente 4.1: Actividades de Ejecución, Seguimiento y Control. D. Componente 4 - Ejecución, Seguimiento Y Control. Actividad D3. Efectuar los Comités de Seguimiento del proyecto.*

En el Acuerdo de Obra-A.O N° 400033 por valor inicial de \$5.130.546.989 que tiene por objeto realizar los estudios, diseños y construcción de la I.E Ciudad Itaguí sede el Tablazo en Itaguí, se realizó un pago por \$ 280.100.890 (documento X41513 FC 1700001622) por concepto de costos directos de actividades preliminares de la fase 2 (correspondientes a Suministro e Instalación de valla informativa, Cerramiento, Campamento de obra-incluye baños y Localización y replanteo de los bloques 1,2 y 3), sin embargo, por motivos de incumplimiento fue declarada la terminación anticipada del contrato marco de obra 1380-39-2016, quedando por tanto, inconclusas y paralizadas las obras y con riesgo de deterioro los trabajos realizados y pagados por actividades preliminares.

El presupuesto por bloques e hitos y cronograma de obra de la fase 2 detallan los subtotales, las fechas y valores a ejecutar en cada actividad, sumando para el hito de preliminares un total de \$280.100.890 de obra nueva en los bloques 1,2 y 3 (sin incluir obras complementarias).

Cuadro No. 134

Costo hito preliminares y valor actividades

Valores en pesos

ET Ciudad Itaguí sede El Tablazo- Costo Hito Preliminares y de Actividades inherentes				
	Bloque 1	Bloque 2	Bloque 3	Totales
Preliminares	118.910.755	121.333.011	39.857.125	280.100.891
1-Valla informativa	17.836.612	18.199.952	5.978.569	42.015.133
2-Cerramiento	35.673.227	36.399.903	11.957.137	84.030.267
3-Campamento de obra	29.727.689	30.333.253	9.964.282	70.025.224
4-Localización y Replanteo	35.673.227	36.399.903	11.957.137	84.030.267

Fuente: Presupuesto por Bloques y Cronograma- información suministrada por el FFIE

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

De otra parte se tiene que durante el primer semestre de 2020, se efectuó la reasignación del Acuerdo de Obra mediante el contrato de obra N°1380-1266-2020 del 18-03-2020, por \$5.076.255.760, siendo incluido en el formulario de cantidades y valores a ejecutar la actividad 1.1.3 de localización y replanteo topográfico por \$5.652.522, lo cual es pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción, pero asimismo esta situación representa un detrimento en los costos totales del proyecto, pues corresponde a la actividad de Localización y replanteo ya pagada en el A.O 400033 por \$84.030.267 cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra.

De igual manera, es de considerar que la valla informativa se tendrá que modificar con los datos del nuevo Acuerdo de Obra N°1380-1266-2020 con nuevas fechas, valor y contratista de la reasignación, lo que genera la inutilización de las vallas pagadas en el A.O 400033 por \$42.015.133.

Lo anterior, debido a deficiencias en la gestión, ejecución y control del proyecto, que dieron lugar en el A.O 400033 al pago de actividades preliminares de localización y replanteo topográfico cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra y en la actividad de Valla Informativa (sin que se tengan informes o soportes de supervisión donde se detecten estas situaciones y se propenda por descuentos al Contratista de obra inicial y/o acta de liquidación donde conste el resarcimiento de estos perjuicios), lo cual ocasiona mayores costos al proyecto y representa detrimento patrimonial por \$126.045.400 correspondiente al valor del ítem de Valla informativa y Localización y replanteo ya pagadas.

Hallazgo fiscal por \$126.045.400 y presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del Auditado

“Plantea el ente de control que dado que en la reasignación del Acuerdo de Obra se incluyó la actividad 1.1.3 de localización y replanteo topográfico representa un detrimento en los costos totales del proyecto, pues corresponde sobre el particular debe indicarse que la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista. Ello como lo reconoce el ente de control es “pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción”. Ahora bien, debe aclararse que dicha situación no constituye detrimento por cuanto la totalidad de gastos en que se deba incurrir y tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación de los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente. De igual manera, en relación con el tema planteado sobre la valla, nos remitimos a lo que sobre el particular se ha planteado a lo largo del presente documento sobre dicho asunto.”

A.O 400033 I.E. CIUDAD ITAGÜÍ - Sede El Tablazo

La factura para el pago del hito de preliminares para el AO 400033 IE Ciudad Itagüí sede El Tablazo, Itagüí, fue radicada por el Consorcio CCI en la UG FFIE con el comunicado FFIE 2019-ER-10118 de fecha 16 de mayo de 2019. El comunicado contiene la Aprobación de Pago de fecha 13 de mayo de 2019, expedida por el Consorcio CCI, avalando el pago del hito de preliminares por valor de \$280.100.890, terminado el 07 de mayo de 2019 tal como está registrado en el Acta de Cumplimiento de Hito, en el Registro fotográfico y en la Bitácora. El valor aprobado para pago del hito de preliminares corresponde al 11% del valor de la fase 2, tal como quedó establecido en el Presupuesto por hitos, suscrito entre contratista de obra y contratista de interventoría. En la carpeta de documentos anexos, Observación No. 22 se puede verificar dicha documentación. Así las cosas, de manera respetuosa se solicita retirar la presente observación”.

Comentario de la CGR

Haciendo claridad en que la Valla informativa del capítulo de preliminares hace parte del daño fiscal determinado en el hallazgo debido a la obligación de volver a construir la nueva valla con la información de la reasignación del contrato, que la actividad de localización y replanteo se pagó en el acuerdo de obra AO N°400033 dentro del capítulo de preliminares y se volvió a pactar en el contrato de obra N°1380-1266-2020 del 18-03-2020, por este motivo también hace parte del valor del daño en el presente hallazgo y que las actividades de cerramiento y campamento de obra que también pertenecen al capítulo de preliminares no se encuentran contratadas en la reasignación y que materialmente pueden servir para el nuevo contrato, no hacen parte del valor del daño del presente hallazgo fiscal. Por lo anteriormente expuesto, el valor del daño no corresponde al valor total pagado por preliminares en el AO 400033, sino a actividades que generan reprocesos y doble pago por el mismo concepto.

La entidad acepta que los pagos en reprocesos por localización y replanteo y valla informativa hacen parte de los cobros por *“perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite”*, sin embargo, esa recuperación de recursos reclamados ante las aseguradoras hasta la fecha no se ha hecho efectiva. En conclusión, la observación se valida como hallazgo con connotación fiscal por \$126.045.400 y presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 94 Plazo de entrega de estudios y diseños, inicio etapa de ejecución y cronogramas de obra (D)

Los límites mínimos y máximos para la ejecución de los acuerdos de obra, en la fase 1-preconstrucción (desde 2,5 hasta 7 meses) y fase 2 de construcción (desde 1,5 hasta 12 meses o más) son los indicados en el numeral 9.7 de los Términos y condiciones contractuales-TCC y son definidos específicamente en cada Acuerdo de Obra de acuerdo al área en m² del proyecto a ejecutar.

En concordancia con lo anterior, en la cláusula séptima-termino de duración, de los respectivos acuerdos de obra se establecen los plazos en meses asignados a las fases 1, 2 y 3 de cada proyecto indicado. La cláusula séptima indica que *“Para dar cumplimiento a los plazos contractuales, los productos o hitos deberán ser presentados con la debida aprobación de la interventoría. (...)”*, lo anterior consignado en las respectivas actas de entrega y recibo a satisfacción y de terminación de cada fase, fechas que también se indican en la tabla para evidenciar los plazos otorgados, el tiempo de ejecución utilizado y los incrementos observados.

De otra parte, la Cláusula séptima del contrato marco de obra 1380-39-2016 establece entre otras obligaciones generales del contratista, las siguientes: “(...) *En caso de presentarse retrasos imputables al CONTRATISTA en la entrega y puesta en funcionamiento del(los) proyecto(s) requeridos(s) objeto de los Acuerdos de Obra suscritos, el CONTRATISTA asumirá los costos de cualquier índole que puedan presentarse por cuenta del dicho retraso, en especial aquellos costos relacionados para garantizar la prestación del servicio educativo en las sedes educativas previstas en el plan de contingencia definido para tal efecto (...)*”.

La cláusula decima séptima instituye lo siguiente como resarcimiento de perjuicios: “**DÉCIMA SÉPTIMA. CLÁUSULA PENAL:** *El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones por parte del CONTRATISTA, dará lugar a que éste se encuentre obligado a pagar al CONTRATANTE, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del Contrato, como estimación anticipada de los perjuicios que se causen por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, sin necesidad de constituirlo en mora o de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. Esta pena se impondrá sin perjuicio de que el CONTRATANTE persiga la indemnización de perjuicios adicionales ocasionados con el incumplimiento, cuando el monto de la pena pecuniaria no permita su total reparación*”.

La Ley 734 de 2002, en su artículo 34, especifica lo siguiente: “**Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente*”.

De igual manera, la citada Ley, en el artículo 4º, establece: “**Legalidad.** *El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización*”.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código. “**2.** *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función (...)*” **25.** *Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio (...)*” **28.** *Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas*”.

Sin embargo, durante la ejecución de los respectivos acuerdos de obra-A.O, se encuentra que fueron sobrepasados ampliamente los plazos de ejecución de la fase 1, con incrementos de hasta 6 veces (más de 20 meses) excediendo el tiempo estipulado para los respectivos A.O y retrasando el inicio de la fase 2 (construcción), en la cual tampoco se dio cumplimiento a la programación de obra habiendo transcurrido el 60% del tiempo pactado hasta finales de diciembre de 2019 (considerando adiciones, prorrogas y suspensiones), cuando se decretó la terminación anticipada del contrato marco de obra por incumplimiento y solo se

tienen avances físicos de obra del 11% en algunos de los proyectos citados, pues los restantes solo quedaron a nivel de estudios, diseños y con licencia de construcción expedida.

Estos hechos se pueden observar en la información de la siguiente tabla que presenta para los proyectos mostrados, los plazos de ejecución del Acuerdo de Obra, las fechas de inicio y terminación de cada fase según los cronogramas de obra aprobados, las fechas establecidas en actas de recibo y terminación de cada fase y los excesos de tiempo calculados con base en las fechas de los anteriores documentos:

Cuadro No. 135

Plazos ejecución fase 1 y 2, fechas cronogramas y ejecución, incrementos

Proyecto	ETC		Itagüí	1	Itagüí	2
	Institución educativa		Avelino Saldarriaga sede principal		Los Gómez sede principal	
Documento o información						
Llave MEN			LL717		LL724	
N° Acuerdo de Obra y valor Inic-CTTO			400.032	5.130.546.989	400.036	4.895.636.038
			meses/fechas	días transc.	meses/fechas	días
Plazos	Fase 1-Estud y Diseños		3,5 meses	105	3,5	105
	Fase 2-Construcción + adición		10m+2,5m	375	10m+1,5m	345
	Fase 3-PostConstrucción		1,5 meses		1,5 meses	
Fase 1	Inicio		08/02/2017		08/02/2017	
	Fin	3,5 meses	23/05/2017	105	23/05/2017	105
	Recibido-Acta de rec. A satis		26/10/2018	626	23/10/2018	623
	Entrega final al FFIE-Est y Dis		28/02/2019	751		
	Total meses y factor increment		20,8	6,0	20,7	5,9
Fase 2	Inicio		19/03/2019		19/03/2019	
	Fin	12,5	06/04/2020	384	04/03/2020	351
	Nueva fecha terminación		03/06/2020	442	04/03/2020	351
Declaración Terminac Anticip x incumpl			09/12/2019	265	09/12/2019	265
	Avanc obra	% tiempo trans	11%	60,0%	11%	75,5%

Fuente: Información suministrada por el MEN - FFIE y cálculos por auditor CGR .
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Como complemento a esta determinación de incumplimiento de los plazos de ejecución que exceden ampliamente los plazos otorgados, se tiene lo consignado en la Declaratoria de Terminación anticipada por incumplimiento del contrato marco de obra 1380-39-2016, en la cual se cita, entre otras causas, que el tiempo promedio contractual para la ejecución de la fase 1 de estudios y diseños fue de 145 días (4,8 meses) y el promedio de ejecución real por el Contratista fue de 518 días (17,2 meses), lo que representa un incremento de 3,5 veces excediendo el plazo otorgado.

Cuadro No. 136

Tiempo promedio Ejecución Fase de Estudios y Diseños

Promedio días período contractual	Promedio días ejecución real
145	518

Fuente: Dirección Técnica UG FFIE con base en los informes de los contratistas Interventores
Elaboró Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior, debido a debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema y/o tomar los correctivos necesarios, además de tener demasiados frentes de obra activos y disposición de recursos insuficientes por parte del contratista; también hubo reprocesos por varias revisiones y ajustes para aprobación de diseños y finalmente que todavía falta el cobro de la cláusula penal pecuniaria y garantía de cumplimiento, para compensar las deficiencias de desempeño en los Acuerdos de Niveles de Servicio-ANS por retrasos, incumplimiento de cronogramas y perjuicio a las E.T.C y comunidad académica.

Lo que ocasionó ineffectividad en el trabajo (no se realizaron los hitos y actividades como fueron planeados), ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas, retrasos, Prorrogas, Obras paralizadas, incumplimiento del objeto contractual y finalmente la declaratoria de terminación anticipada del contrato por incumplimiento.
Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del Auditado

“(…) En relación con esta observación y por efectos metodológicos solicitamos al ente de control remitirse de manera integral a la respuesta que se da en el presente documento a la Observación No. 2. En dicha respuesta se efectúa una explicación que consideramos es igualmente pertinente para absolver las inquietudes acá formuladas en la medida que i) Se expone el esquema con que se estructuraron los proyectos a efectos de demostrar que no existe la falta de planeación señalada por el ente de control y se explica cómo desde la estructuración del proyecto se plantearon los eventos que potencialmente harían necesario ampliar los plazos inicialmente contemplados y se les definió el tratamiento contractual correspondiente, lo que en si mismo constituye aplicación del principio de planeación. ii) frente a las supuestas debilidades en el seguimiento de la ejecución contractual, en la observación No.2 se reitera lo señalado en el numeral 1.4 del presente documento, en el sentido de que el contrato marco de obra y los acuerdos de obra objeto de auditoría, fueron dotados de una interventoría, y que es esta por expreso mandato legal y contractual la encargada de efectuar el seguimiento a la ejecución de dichos contratos. iii) Se explica como el PA FFIE y la UG FFIE, por intermedio de la interventoría adelantaron las acciones encaminadas a procurar en primera instancia el cumplimiento del contrato por parte del Consorcio Mota-Engil a través de los mecanismos previstos para el efecto, consistentes en requerimientos formales, solicitudes de presentación de planes de contingencia y cuando a ello hubo lugar, la aplicación de los acuerdos de niveles de servicios (ANS) y finalmente haciendo uso de la facultad que le otorga el contrato, lo termina anticipadamente, adelanta los trámites encaminados al pago de la cláusula penal y procede a la reasignación de los proyectos a efectos de que otros contratistas asumieran su ejecución, procurando la continuidad y la entrega final de la infraestructura educativa. Específicamente respecto de las dos instituciones educativas objeto de la presente observación, debe señalarse que las actividades de seguimiento por parte del contratista de interventoría respecto del Contrato Marco de Obra y de la Unidad de Gestión del FFIE respecto de la interventoría, se llevaron a cabo de acuerdo con lo establecido en

el **Manual de Supervisión e Interventoría** SUBCOMPONENTE 4.1: ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL y SUBCOMPONENTE 4.2: INFORMES DE EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL. Todas las actividades allí relacionadas tales como: comités de seguimiento, seguimiento de cronogramas, presentación de informes diarios, semanales, mensuales, control de pagos, calificación del nivel de desempeño de los Contratistas de Obra e Interventoría fueron realizados. En todos los proyectos en los cuales se presentaron atrasos con el recibo a satisfacción de la fase 1, se deben aplicar los descuentos de Acuerdo de Nivel de Servicio ANS, previstos contractualmente. Para los proyectos cofinanciados por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA, la UG FFIE mediante el comunicado FFIE 2018-EE-09637 del 14 de noviembre de 2018 solicitó al Consorcio CCI cuantificar los descuentos de ANS y tasar los perjuicios por dichos atrasos tal y como se evidencia en la carpeta correspondiente a la Observación No. 11. Es importante aclarar, igualmente, que si bien se presentaron atrasos con el recibo a satisfacción de fase 1 por parte del Contratista de Obra Consorcio Mota-Engil, múltiples gestiones fueron realizadas en este período de tiempo por parte de la UG FFIE y las entidades co-financadoras (ETC Itagüí y AMVA) con el fin de poder iniciar la fase 2 de los proyectos, algunas de ellas fueron: las actividades de contratación (segundo semestre de 2017 e inicios de 2018) y posterior ejecución (febrero a agosto de 2018) del aprovechamiento forestal y demolición parcial por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y la gestión para consecución de recursos para financiar las obras complementarias fundamentales (desde marzo de 2017 a octubre de 2018). En la carpeta correspondiente a la Observación No. 11 se anexan los soportes que dan cuenta de tales gestiones y en particular los comunicados que evidencian el trámite de consecución de recursos para obras complementarias.

AVELINO SALDARRIAGA: El AO 400032 IE Avelino Saldarriaga inició la fase 1 el 08 de febrero de 2017, terminó contractualmente el 23 de mayo de 2017 y hasta el 26 de octubre de 2018 fue avalado el último componente de fase 1, por lo cual, con esta fecha fue suscrita el acta de recibo a satisfacción. Ante el atraso evidenciado de la fase 1 se deben aplicar los descuentos de Acuerdos de Nivel de Servicio ANS, previstos contractualmente, al momento de suscripción del acta de liquidación del AO. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la UG FFIE no se recibió para trámite la factura por parte de la interventoría Consorcio CCI, por concepto de la fase 1 expedida por el Consorcio Mota-Engil, a pesar de haber sido requerido en las reuniones de seguimiento. A finales de 2018 y principios de 2019 fueron recibidos los aportes para obras complementarias, con lo cual fue posible tramitar el otrosí No. 1 de adición por cimentación especial y expedir la orden de inicio de la fase 2 en marzo de 2019, el cual puede ser consultado en la carpeta correspondiente a la Observación No. 11.

LOS GÓMEZ: El AO 400036 IE Los Gómez inició la fase 1 el 08 de febrero de 2017, terminó contractualmente el 23 de mayo de 2017 y hasta el 23 de octubre de 2018 fue avalado el último componente de fase 1, por lo cual, con esta fecha fue suscrita el acta de recibo a satisfacción. Ante el atraso evidenciado de la fase 1 se deben aplicar los descuentos de Acuerdos de Nivel de Servicio ANS, previstos contractualmente, al momento de liquidar el AO. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la UG FFIE no se recibió para trámite la factura por parte de la interventoría Consorcio CCI, por concepto de la fase 1 expedida por el Consorcio Mota-Engil, a pesar de haber sido requerido en las reuniones de seguimiento. Este proyecto requirió el trámite de una fase intermedia por medio del otrosí No. 1 para diseñar las obras complementarias consistentes en muro de contención y canalización de aguas lluvias. Posteriormente, y una vez recibidos los recursos por parte de la ETC Itagüí y AMVA se tramitó el otrosí No. 2 para la ejecución de dichas obras complementarias el cual puede ser consultado en la carpeta correspondiente a la Observación No. 11. Finalmente, y tal como fue desarrollado in extenso en la respuesta a la observación No. 2, a la cual hemos solicitado al ente de control remitirse, debemos reiterar que en efecto, es posible que en ejecución de cualquier contrato y a pesar de la definición y verificación de requisitos y condiciones habilitantes de carácter jurídico, técnico y financiero durante la etapa precontractual, encaminados a garantizar la selección

de un contratista idóneo, puedan presentarse incumplimientos del contratista que generen demoras en la ejecución del contrato, situación que aun cuando indeseable es susceptible de presentarse en la ejecución de cualquier contrato, pero de la cual no se deriva necesariamente reproche disciplinario para quien tenía la calidad de contratante; máxime en contratos que como los auditados fueron dotados de una interventoría encargada de efectuarle seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico al cumplimiento de su objeto y obligaciones. En tales eventos, corresponde determinar si las acciones desplegadas por el contratante a la luz de las herramientas previstas en el contrato y en la normativa aplicable, fueron adecuadas para conminar al cumplimiento de las obligaciones contractuales y cuando ello no es posible, si las acciones realizadas por el contratante fueron las idóneas para garantizar la satisfacción de los fines del contrato, todo lo anterior respetando además las garantías procesales del contratista. Para el caso sub examine y por las razones señaladas, se considera que las gestiones adelantadas están acreditadas por parte del PA FFIE y la Unidad de gestión del FFIE. Así las cosas, presentada ante el equipo auditor, la trazabilidad de los proyectos y demostrando con ello que se ha actuado en el marco de sus competencias y ha acometido todas las acciones tendientes a lograr la ejecución de los mismos, solicitamos respetuosamente retirar la observación”.

Comentario de la CGR

En el presente hallazgo no se hace alusión a deficiencias de planeación, sino a debilidades de control y falta de mecanismos de control efectivos que no permitieron corregir oportunamente el problema de incumplimiento de plazos, teniéndose demasiados frentes de obra activos y disposición de recursos insuficientes por parte del Contratista (concentración contractual) y la ocurrencia de reprocesos por varias revisiones y ajustes para aprobación de diseños y que todavía falta el cobro de la cláusula penal pecuniaria y garantía de cumplimiento, para compensar las deficiencias de desempeño en los Acuerdos de Niveles de Servicio-ANS por retrasos e incumplimiento de cronogramas.

La Entidad no desconoce que se excedieron los plazos para ejecución de la fase 1 indicando que se deben hacer los respectivos descuentos por incumplimiento de los Acuerdos de Nivel de Servicio ANS, previstos contractualmente, al momento de liquidar el A.O, hecho que aún no ha sido efectuado para varios A.O en los que se presentó este problema, faltando también el cruce de cuentas y liquidación del contrato marco de obra 1380-39-2016, que garanticen el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento.

Con respecto a la supervisión y seguimiento contractual por la interventoría, se vislumbran debilidades, falta de mecanismos de control efectivos y toma de correctivos con mayor oportunidad, en cuanto a que el contrato marco de obra fue suscrito en el año 2016 con plazo de 36 meses, gran parte de los acuerdos de obra fueron suscritos en enero de 2017, presentándose demoras para la elaboración y entrega de los estudios y diseños siendo aprobados en la vigencia 2018 y posteriormente hubo retrasos para la ejecución de las obras de construcción de la fase 2 durante la vigencia 2019, en donde muchos proyectos ni siquiera iniciaron esta fase quedando solo con licencia de construcción expedida, transcurriendo el

tiempo y venciendo los términos y los proyectos que iniciaron fase 2 tienen avances físicos incipientes de tan solo el 11% que corresponde a actividades preliminares tales como campamento, cerramiento, valla informativa y Localización y replanteo, habiendo transcurrido 3 años para la declaración de terminación anticipada por incumplimiento.

En complemento a lo anterior, se precisa que la muestra de auditoría tiene 33 proyectos de infraestructura educativa en Antioquia, de los cuales 25 están relacionados en la observación N° 2 con un retraso en las obras físicas del 95,56% llegando tan solo algunos de estos proyectos a un avance de obra física del 11% en actividades preliminares como ya antes se anotó. Adicional a estos hay 6 proyectos (Ciudad Bolívar, Puerto Nare, Tarso, El Carmen de Viboral, Sonson, Cocorná) que fueron cancelados por desacuerdos jurídicos para su ejecución y 2 proyectos de Bello que fueron cancelados anticipadamente (400028-OBR y 400023-OBR), por lo que es contundente que hubo una baja ejecución física de los proyectos evaluados y consecuentemente la ejecución financiera también fue muy baja, pues la fase 1 de estudios y diseños (que aunque con retrasos fue completada en todos los proyectos viabilizados), tiene un valor pequeño en comparación contra los recursos asignados para la fase 2 de construcción de las sedes educativas, los cuales están consignados en la fiduciaria esperando ser ejecutados y desembolsados.

También se anota que, a pesar de que se adicionaron recursos y se amplió el plazo para efectuar algunas obras complementarias o mejoramientos a cargo de las E.T.C, también se presentó incumplimiento en estas obras, ya que en algunos casos fueron programados, pero no realizados tales trabajos. Por tanto, la observación se valida en los mismos términos y connotación con la que fue comunicada, y hará parte del informe de auditoría. En conclusión, lo observado se valida como **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 95 Vencimiento plazo inicial de licencias de construcción, necesidad de prórroga y recursos adicionales (D)

La Cláusula séptima del contrato marco de obra 1380-39-2016 establece entre otras obligaciones generales del contratista, las siguientes: *“SEPTIMA. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA: El CONTRATISTA se compromete a cumplir todas las obligaciones que estén establecidas o se deriven (i) del cláusulado del presente Contrato, (ii) de los estudios y documentos de cada Proyecto, (iii) de los TCC, sus Adendas y Anexos, (iv) su Propuesta y (v) aquellas que por su esencia y naturaleza se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente Contrato”*.

Así mismo, se consideran obligaciones del CONTRATISTA, las siguientes: **“5. Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del Contrato. 8. Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas pre contractuales y contractuales, evitando dilaciones o cualquier otra situación que obstruya la normal ejecución del Contrato. 18. Tramitar y obtener aquellos permisos que sean necesarios para**

la ejecución de cualquier labor o trabajo adicional a los ordenados por el CONTRATANTE, de conformidad con lo previsto en los TCC y sus anexos”.

El anexo técnico N° 1, especifica en el capítulo 3. Alcance Técnico, 3.1. Fase 1: preconstrucción, estudios técnicos y diseños, en el numeral K, lo siguiente en cuanto a la Licencia de construcción: *“k) Licencias y permisos aplicables • Licencia de construcción: Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto. Dentro del proceso de expedición de las licencias y permisos respectivos, el Contratista tendrá la obligación de sacar las copias adicionales que se requieran del Proyecto y deberá atender y solucionar la totalidad de las observaciones que presente cada curaduría u oficina de planeación, según sea el caso, dentro de los plazos establecidos para tal fin por la normatividad vigente, así mismo como las observaciones de otras Entidades (Corporaciones Ambientales, Empresas de Servicios Públicos, etc.). Si estas observaciones implican ajustes, el Contratista tiene la obligación de realizar las actualizaciones correspondientes a la curaduría u oficina de planeación o a las Entidades correspondientes. El pago de expensas es responsabilidad de la ET en la cual se ejecuta el proyecto y se definirá de acuerdo al mismo. El Contratista debe coordinar la radicación o solicitud que se efectúe y debe notificarle a PA FFIE los valores previstos de pago para este requiera a la ET el pago. (...) **Nota:** En caso que el trámite de las licencias se prolongue más allá del plazo previsto por la ley para ello por causas no imputables al Contratista el Ente Territorial ET o la Entidad Territorial Certificada ETC de acuerdo con el convenio suscrito, asumirá el trámite ante la entidad competente.”*

La Ley 734 de 2002, en su artículo 34, especifica lo siguiente: Deberes. Son deberes de todo servidor público: *1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. De igual manera, la citada Ley en el Artículo 4°, establece: “Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.*

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código. *“2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...) 25. Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio. (...) 28. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas.”*

Sin embargo, en desarrollo de los acuerdos de obra del contrato marco de obra 1380-39-2016, se declaró la terminación anticipada del contrato por incumplimiento del Contratista, quedando gran parte de los proyectos con un bajo nivel de avance físico de las obras (11% correspondiente a preliminares) y, en otros casos, solo con avance hasta estudios, diseños y licencia de construcción expedida, estableciendo que en los proyectos citados en la tabla de esta observación, se venció durante el año 2020 el plazo de ejecución de 24 meses dado en la licencia de construcción,

por lo cual se debe proceder a solicitar una prórroga de 12 meses, indicando que los respectivos acuerdos de obra apenas están siendo objeto de reasignación y reinicio de obras durante el primer semestre de 2020, habiendo perdido ya 24 meses de tiempo para la construcción de las obras y existiendo el riesgo de que el tiempo restante de la prórroga de la licencia de construcción no sea suficiente para la terminación de las obras (en caso de presentarse suspensiones, prorrogas, obra adicional, ajuste de especificaciones y diseños, menor rendimiento por la emergencia sanitaria, etc.) y se incurriría en el pago de nuevos derechos de construcción. En la siguiente tabla se precisan los acuerdos de obra en los que se materializó el vencimiento de la licencia de construcción precisando la fecha de expedición de tal licencia y se expone el límite de la prórroga adicional de 12 meses y nuevo plazo concedido en la reasignación del A.O.

Cuadro No. 137
Vigencia de licencias de construcción y fecha de vencimiento
Cifras en pesos

Proyecto	ETC Institución Educativa	ITAGUI 1		ITAGUI 2	
		SEDE PRINCIPAL		SEDE PRINCIPAL	
Documento o Información	Sede	SEDE PRINCIPAL		SEDE PRINCIPAL	
LLAVE MEN		LL717		LL724	
Nº Acuerdo de Obra y valor Inic-CTTO		400.032	5.130.546.989	400.036	4.895.636.038
Fecha Licencia de construcción		02/05/2018		26/04/2018	
Vigencia de 24 meses hasta		01/05/2020		25/04/2020	
Prorroga por 12 meses		01/05/2021		25/04/2021	
Reasignación del proyecto		18/03/2020		10/03/2020	
Plazo de ejecución		11 meses		8 meses	

Fuente: Información suministrada por el MEN - FFIE y cálculos por auditor CGR
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Para anticiparse a este riesgo, la Junta Administradora del FFIE aprobó la creación de una cuenta de contingencias para contar con los recursos requeridos para la reasignación y terminación de los proyectos, contemplando las siguientes variables: costos de licencias de construcción vencidas, Supervisor técnico Independiente, actualización a precios unitarios de las obras conforme a los TCC, ajuste a estudios y diseños si se requiere, valor adicional del costo de la interventoría. Y en el presupuesto de los contratos de reasignación de obras se considera como una opción el ítem 25-Tramites de Licencias y permisos.

Lo anterior debido al incumplimiento de los cronogramas de la fase 1 y 2 de los respectivos acuerdos de obra por parte del Contratista de obra y deficiencias de seguimiento, supervisión, control y evaluación de los proyectos, que no permitieron tomar los correctivos necesarios de forma oportuna, lo que ocasiona la necesidad de solicitar la prórroga de las licencias de construcción por 12 meses adicionales con el riesgo de que este tiempo no sea suficiente para terminar las obras y la posible necesidad de pagar renovación de los derechos de construcción, pago que

iría en detrimento de los recursos del Plan Nacional de Infraestructura-FFIE, estando todavía pendiente el cobro de la cláusula penal pecuniaria, garantía de cumplimiento y tener en cuenta estos posibles costos adicionales en los proyectos para garantizar el resarcimiento de los perjuicios para el cruce de cuentas con el Contratista y liquidación del contrato 1380-39-2016. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“(…) Sobre el particular debe indicarse que la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista. Ello como lo reconoce el ente de control a propósito de una observación similar es “pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción”. Precisado lo anterior, y remitiéndonos a la respuesta dada en la Observación 11 respecto de las gestiones adelantadas por la Unidad de Gestión del FFIE en relación con las IE Avelino Saldarriaga y la IE Los Gómez, debemos indicar, en relación con las licencias de construcción de éstos proyectos, que éstas fueron tramitadas y expedidas en abril y mayo de 2017 con una vigencia inicial de 24 meses; de manera que vencen en 2020 y se requerirá el trámite de prórroga de las mismas como lo señala el ente de control. Ahora bien, debe aclararse que dicha situación no constituye detrimento por cuanto la totalidad de gastos en que se deba incurrir y tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación de los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente. Lo anterior, como en efecto lo advierte el ente de control cuando llama la atención sobre la necesidad de tener en cuenta estos posibles costos adicionales y se garantice el resarcimiento de los perjuicios, como en efecto se hará. Por lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente al ente de control retirar la presente observación”.

Comentario de la CGR

La Entidad reconoce que, en la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades (...), que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista.

Es un hecho de que se venció el plazo inicial de 24 meses de las licencias de construcción durante la vigencia 2020 de los proyectos referidos en la observación y tal como allí se cita, las prórrogas de 12 meses vencen durante el año 2021, con el riesgo de que el tiempo restantes en ellas no alcancen a cubrir los plazos de ejecución de los acuerdos de obra reasignados durante el primer semestre de 2020, lo que puede conllevar al pago de nuevas costas de renovación de los derechos de

construcción, indicando que se están adelantando gestiones para el cobro de la cláusula penal pecuniaria y reclamación ante la aseguradora pero se enfatiza el hecho de que tales recursos aún no han sido recibidos y apropiados en las cuentas a favor del FFIE y en la estimación de costos por \$47.250.954.085 para reasignación de los proyectos por contingencia, estos no alcanzan a ser cubiertos por la cláusula penal pecuniaria (cobertura hasta un valor de \$44.131.353.903) y aún no se tienen considerados los perjuicios pendientes por reconocer, tal como se expuso en el hallazgo relacionado con costos pendientes por reconocer, de forma que aún no se tiene el cumplimiento y pruebas del resarcimiento de los perjuicios señalados. Se anota que el pago correspondiente a estudios y diseños de los proyectos referidos, no ha sido realizado pues está pendiente la conciliación y descuento por incumplimiento de los Acuerdos de Niveles de Servicio-ANS durante la fase 1 y 2 de los proyectos. Por tanto, lo observado se valida como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 96 Actividades preliminares fase 2 en A.O N°400032-Itagüí, terminación anticipada por incumplimiento y reasignación de Acuerdo de Obra (IP)

El artículo 3° de la Ley 610 de 2000, *“define la gestión fiscal como 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, (...)”*. Así mismo, el Artículo 6° de la misma Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, quedó así: *“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)”*

El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011 *“define la responsabilidad de los Interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, (...)”*.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 *“establece que la supervisión e interventoría contractual, debe proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual (...)”* y el artículo 84 de la de la misma ley establece *las facultades y deberes de los supervisores y los interventores (...)”*.

La Constitución política de Colombia señala lo siguiente en el artículo 209, destacando lo referente al principio de economía: **“Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la*

*descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”; consecuentemente, el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, menciona los principios que se deben aplicar en desarrollo de la Función Administrativa, los cuales son acogidos en la Ley 80 de 1993, por ser una ley de principios, así: (...). **ECONOMÍA:** Optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en la contratación. Principio rector concordante con la esencia del artículo 25 de la ley 80 de 1993”*

Acuerdo de Obra No. 400032 de 2017. Cláusula DécimoTercera. Obligaciones del Contratista: “1. Obrar de buena fe en el desarrollo del Acuerdo. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción en la Institución Educativa de conformidad con los términos y condiciones previstas en el presente Acuerdo. (...) 9. Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso de control del cronograma y del presupuesto. (...) 13. Realizar la entrega final de la Obra cumpliendo todos los requerimientos que para el efecto realice la Interventoría y/o el Contratante previsto en el presente Acuerdo, el Contrato Marco y sus Anexos. (...) 29. Cumplir y acatar todas las obligaciones contenidas en el Contrato Marco, en los TCC, en el Anexo Técnico y demás documentos integrantes de los mismos (...)”.

La cláusula decima novena instituye la cláusula Penal como estimación anticipada por los perjuicios que se causen por el incumplimiento.

El Manual de Supervisión e Interventoría PA-FFIE, señala la estrategia de seguimiento y control, roles y responsabilidades del Contratista, Interventor y supervisor. Subcomponente 4.1: Actividades de Ejecución, Seguimiento y Control. D. Componente 4 – Ejecución, Seguimiento Y Control. Actividad D3. Efectuar los Comités de Seguimiento del proyecto.

En el Acuerdo de Obra-A.O N°400032 por valor inicial de \$5.130.546.989 (incluye fase 1-Diseños y fase 2-Construcción por \$4.971.354.449) que tiene por objeto realizar los estudios, diseños y construcción de la I.E Avelino Saldarriaga Sede Principal en Itagüí, se realizaron pagos por \$546.848.989 (documento X41868 FC 1700001620) por concepto de costos directos de actividades preliminares de la fase 2 (correspondientes a Suministro e Instalación de valla informativa, Campamento de obra-incluye baños, Cerramiento y Localización y replanteo), sin embargo por motivos de incumplimiento fue declarada la terminación anticipada del contrato marco de obra 1380-39-2016, quedando por tanto inconclusas y paralizadas las obras y con riesgo de deterioro los trabajos realizados y pagados por actividades preliminares.

El presupuesto por bloques e hitos y cronograma de obra de la fase 2 detallan los subtotales, las fechas y valores a ejecutar en cada actividad, sumando para el hito de preliminares un total de \$546.848.988 de obra nueva en los bloques 1, 2 y 3 (sin incluir lo referente a obras complementarias, ni mejoramientos, que son obras

adicionales que no hacen parte del presupuesto inicial del Acuerdo de Obra). De igual manera, al hacer la sumatoria para los bloques 1 al 3 de la actividad de Valla Informativa se obtiene un valor de \$99.762.991 y la actividad de localización y replanteo un total de \$164.054.695, según se aprecia en la tabla e imágenes siguientes:

Cuadro No. 138
Costo hito preliminar y valor actividades
Cifras en pesos

E.T Itagui I.E Avelino Saldarriaga - Costo Hito Preliminares y de Actividades inherentes				
Actividad	Bloque 1	2	3	Totales
Preliminares	192.136.131	238.101.005	116.611.852	546.848.988
1-Valla informativa	28.820.420	47.620.201	23.322.370	99.762.991
2-Cerramiento	57.640.839	59.525.252	29.152.964	146.319.055
3-Campamento de obra	48.034.033	59.525.251	29.152.963	136.712.247
4-Localización y Replanteo	57.640.839	71.430.301	34.983.555	164.054.695

Fuente: Presupuesto por Bloques y Cronograma- información suministrada por el FFIE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Gráfica 11
Presupuesto por Hitos- Obra Nueva- Hito Preliminares por Bloques

VALOR TOTAL OBRA SEGÚN ACUERDO No 400032		HITOS			
		\$ 4.971.354.449			
CAP	ACTIVIDAD	Valor TOTAL EN % Y \$		Total por etapa % y valor	
		%	Valor	%	Valor
BLOQUE 1					
1	PRELIMINARES	100.00%	\$ 192.136.131	11.09%	\$ 192.136.131
2	CIMENTACIÓN	19.60%	\$ 198.419.476		

Fuente: Expediente proyecto IE Avelino Saldarriaga.
Elaboró: Equipo auditor de la CGR

Cuadro No. 139
Cronograma de obra fase 2 - Obra Nueva- Hito Preliminares por Bloques

Obra nueva	313 días	03/19/2019	04/06/2020	4.971.354.449
Bloque 1	313 días	03/19/2019	04/06/2020	1.746.692.104
01. Preliminares	38 días	03/19/2019	05/06/2019	192.136.131
Suministro e instalación de valla informativa	10 días	03/19/2019	03/30/2019	28.820.420
Cerramiento h = 2,00 m en lona verde y cercos de madera	18 días	04/01/2019	04/23/219	57.640.839
Campamento de obra (incluye baños)	18 días	04/01/2019	04/23/2019	48.034.033
Localización y replanteo	15 días	04/16/2019	05/06/2019	57.640.839
Fin hito preliminares	0 días	05/06/2019	05/06/2019	0

Fuente: Expediente proyecto IE Avelino Saldarriaga

En la tabla anterior se evidencia un presunto sobre precio en el hito preliminares específicamente en el ítem suministro e instalación de valla informativa, en el cual a pesar de que se tienen algunas especificaciones técnicas generales para su realización, hay ausencia de un análisis de precios unitarios, no hay detalle de dimensiones, ni de la estructura metálica que sirve de soporte y cuyo valor establecido en el hito por \$99.762.991, no corresponde a las condiciones reales del mercado de dicho elemento.

De otra parte se tiene que durante el primer semestre de 2020 se efectuó la reasignación del Acuerdo de Obra mediante el contrato de obra N°1380-1262-2020 del 18-03-2020, por \$7.744.280.397, siendo incluido en el formulario de cantidades y valores a ejecutar la actividad 1.1.3 de localización y replanteo topográfico con un valor de \$9.164.080 (3.748,09 m² a \$ 2.445/m²), lo cual es pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción, pero asimismo esta situación representa un detrimento en los costos totales del proyecto, pues corresponde a la actividad de Localización y replanteo ya pagada en el **A.O 400.051** por **\$164.054.695** cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra. También es de anotar el sobreprecio de esta actividad en el A.O 400032-2017, pues en el nuevo contrato tiene un valor de tan solo \$9.164.080.

También es de considerar que pueden ser efectuados gastos adicionales para modificar la información contenida en la valla informativa con los datos de nuevas fechas, valor y contratista de las obras.

Lo anterior debido a deficiencias en la gestión, ejecución y control del proyecto, que dieron lugar en el A.O 400032 al pago de actividades preliminares de localización y replanteo topográfico cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra y sobreprecio en la actividad de Valla Informativa (sin que se tengan informes o soportes de supervisión donde se detecten estas situaciones y se propenda por descuentos al Contratista de obra inicial y/o acta de liquidación donde conste el resarcimiento de estos perjuicios), lo cual ocasiona mayores costos al proyecto por \$263.817.686 correspondiente al valor del ítem de Valla informativa y Localización y replanteo ya pagadas. **Hallazgo para iniciar Indagación Preliminar- IP.**

Respuesta del Auditado

“(…) Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del FFIE no tienen la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Preciado lo anterior, procederemos a efectuar en primera medida una explicación general sobre los siguientes aspectos: i) “presunto sobre precio en el hito preliminares específicamente en el ítem Suministro e instalación de valla informativa” ii) Detrimento en los costos totales del proyecto, pues

corresponde a la actividad de Localización y replanteo ya pagada en Acuerdo de Obra anterior cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra y iii) eventuales detrimentos futuros derivados de la revisión de diseños, el vencimiento de la licencia de construcción y pago de costas de renovación. Posteriormente, abordaremos circunstancias puntuales de las instituciones señaladas por el ente de control en su observación. **“presunto sobre precio en el hito preliminares específicamente en el ítem Suministro e instalación de valla informativa”** A efectos de aclarar la observación presentada por el ente de control, debe precisarse en primera medida la metodología empleada al momento de estructurar los presupuestos de los proyectos a efectos de determinar el precio global de los acuerdos de obra y la forma en que este sería pagado al contratista, todo esto con miras a aclarar al ente de control que no es correcto afirmar, como lo señala en el hallazgo que “(?) el cronograma de obra de la fase 2 detallan los subtotales, las fechas y valores a ejecutar en cada actividad, sumando para el hito de preliminares un total de \$546.848.988 de obra nueva en los bloques 1, 2 y 3.

Sea lo primero señalar que los contratos objeto de análisis se pactaron bajo la modalidad de precio global fijo. Sobre dicha modalidad, ha señalado el Consejo de Estado[6] que son aquellos contratos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma fija, siendo el único responsable de la vinculación de personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales, mientras que en el contrato a precios unitarios la forma de pago es por unidades o cantidades de obra y el valor total corresponde al que resulta de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas comprometiéndose el contratista a realizar las obras especificadas en el contrato. Dicha precisión es importante en la medida que conceptos tales como Ítems contractuales, cantidades de obra ejecutadas, etc, son conceptos propios de contratos pactados a precios unitarios, pero resultan ajenos por completo a aquellos contratos pactados a precio global, en los que en tanto no se modifique el alcance contratado, dicho precio remunera la totalidad de actividades adelantadas por el contratista independiente de las menores o mayores cantidades de obra que ello demande. El valor del precio global fijo de la Fase 2, consignado en cada una de las Acuerdos de Obra, conforme lo previsto en el numeral 4 - ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO del Anexo Técnico, se determina con base en el valor de M2, tanto rural como urbano, aceptado por el Proponente al presentar la Propuesta para cada Grupo de la Invitación Abierta. El valor por M2 se multiplicará por el área contemplada en la estructuración. Esta operación arroja el total de la fase 2 y 3 incluyendo costos directos, gastos, e indirectos (administración, imprevistos, utilidades). Dicho valor se consigna en el Acuerdo de Obra y es establecido con anterioridad al cronograma de obras de la Fase 2 del que el ente de control toma el valor de las vallas objeto de su observación. El valor total del Acuerdo de Obra incluye todos los gastos, costos directos e indirectos (Administración, Imprevistos y Utilidades), derivados de la celebración, ejecución y liquidación de la misma y del Contrato Marco. ¿De acuerdo con lo anterior, lo primero que debe tener en cuenta el ente de control es que para la definición del precio global del Acuerdo de Obra no se tuvo en cuenta los valores por concepto de vallas que señala en su observación y que constan en el cronograma de las obras? documento que se reitera fue elaborado cuando ya había sido definido el precio global. Dicho precio global resulta de aplicar el valor del metro cuadrado aceptado por el contratista al presentar la oferta, por el número de metros cuadrados a intervenir. En ese valor del metro cuadrado están contempladas la totalidad de actividades, costos directos e indirectos en que deberá incurrir para ejecutar el contrato, incluido desde luego la elaboración de la valla.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la modalidad de precio establecida tanto en el contrato marco de obra como en el Acuerdo de Obra no es por precios unitarios sino por precio global fijo. Lo anterior conforme lo previsto en la cláusula primera de los Contratos Marco de Obra y en los Acuerdos de Obra. En tal sentido no puede hablarse del “ítem Suministro e instalación de valla

informativa” como lo plantea en el ente de control. El documento del cual extrae el ente de control dicho valor, al que le atribuye el carácter de “ítem” está contenido en un cronograma de obra y no tiene ningún valor contractual en lo que al valor del contrato y su forma de pago se refiere, y cuya importancia se circunscribe a que en él se establecen los tiempos en que el contratista ejecutará cada una de las actividades que componen un hito. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el numeral 6. Forma de pago de los Acuerdos de Obras del Anexo Técnico y particularmente el literal b) Fase 2 Construcción, se establecieron pagos parciales quincenales o mensuales de cada Acuerdo de Obras en ejecución, de acuerdo con las actas parciales de avance de obra ejecutada de cada uno de los hitos de obra. Debe aclararse que la definición de los valores de los hitos que conforman el presupuesto se realiza mediante la metodología de porcentaje de incidencia del hito en el valor total de la obra, que para el caso de preliminares, se determinó que correspondía a un 10 u 11 por ciento del valor total de la obra (dependiendo del proyecto). En tal sentido los pagos efectuados no se hicieron por concepto de la valla u otros “ítems” sino por el cumplimiento de unos hitos, que para el caso de preliminares correspondían al 10 u 11% del valor de la obra y se pagaban cuando se verificaba por el interventor la realización, entre otras actividades, del campamento de obra, dotaciones sanitarias, cerramientos provisionales, servicios provisionales, localización y replanteo cuando se requiera, excavaciones manuales y mecánicas, así como rellenos y compactaciones, lo anterior conforme lo previsto en el Anexo 2 de Especificaciones Generales. Conforme lo expuesto, no es válido establecer la existencia de un sobre costo derivado del valor de un “ítem” que contractualmente no existe, dado que el contrato es a precio global; cuyo precio (el de la valla) no afectó la definición del valor del contrato por cuanto este se determinó en la forma ya señalada y de manera previa al cronograma del cual el ente de control deriva su observación ? en la que no se tuvieron en cuenta ni el valor del “ítem Suministro e instalación de valla informativa” ni ningún ítem adicional presentado por el contratista y respecto del cual no se efectuó el pago específico aludido, dado que el pago obedeció fue al cumplimiento de un hito, que incluía múltiples actividades adicionales a la valla informativa. En efecto, se tiene que el valor pagado en cada hito corresponde a un porcentaje del valor del contrato y/o cada fase y no al costo de las actividades que comprende dicho hito, por tanto, la distribución porcentual del valor de la fase 2 no corresponde a un análisis unitario de las actividades que se encuentren relacionadas dentro del capítulo de preliminares, reiterando que la estructuración del contrato está determinada por un precio global fijo, establecido a partir de valores por metro cuadrado tanto para diseño como para obra.

Así, teniendo en cuenta la modalidad de contrato a precio global fijo y que el hito de preliminares corresponde a una incidencia porcentual del valor de la fase 2, no es posible concluir la existencia de un detrimento patrimonial, ni mucho menos establecer que el mismo corresponde a lo pagado por ese hito, por cuanto ello implicaría además desconocer que el contratista efectivamente ejecutó dichas actividades y que las mismas fueron recibidas a satisfacción por parte de la interventoría. En este sentido también debe quedar claro que la Supervisión de la Unidad de Gestión cumplió con lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría, generando el pago de este hito, al cumplirse los presupuestos contractuales para ello, entre ellos, y el principal, el recibo a satisfacción del hito por parte de la Interventoría y en cumplimiento de lo dispuesto en el Manual de Supervisión e Interventoría. **Detrimento en los costos totales del proyecto, pues la actividad de Localización y replanteo se incluyó en los nuevos Acuerdos de Obra, el trabajo efectuado se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra.** Plantea el ente de control que dado que en la reasignación del Acuerdo de Obra se incluyó la actividad 1.1.3 de localización y replanteo topográfico representa un detrimento en los costos totales del proyecto, pues corresponde a la actividad de Localización y replanteo ya pagada en el Acuerdo de Obra anterior y evidencia “el sobreprecio de esta actividad” pues en los nuevos contratos tiene un valor inferior. Sobre el particular debe indicarse que la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse

nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista. Ello como lo reconoce el ente de control es "pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción".

*Ahora bien, debe aclararse que dicha situación no constituye detrimento por cuanto la totalidad de gastos en que se deba incurrir y tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación de los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente. Finalmente debe ponerse de presente que el hecho de que en palabras del ente de control dicha actividad tenga un valor inferior al que se planteó en el contrato anterior, no constituye la evidencia del sobrecosto de tal actividad en el anterior contrato. Ello en primera medida por que dicha actividad no tenía un precio contractual establecido puntualmente en dicho contrato, como se indicó en el acápite precedente y que es igualmente predicable de la actividad de localización y replanteo que era parte del hito de preliminares y, en segundo lugar, porque cada contrato prevé sistemas de pago diferente, el primero a precio global y el segundo por precio unitario lo que de suyo hace imposible la comparación efectuada por el ente de control. **Eventuales detrimentos futuros derivados de la revisión de diseños, el vencimiento de la licencia de construcción y pago de costas de renovación.***

Debe indicarse, como se señaló en el acápite precedente, que la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista. Ello como lo reconoce el ente de control es "pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción" y además constituía la única alternativa viable para poder llevar a buen puerto los proyectos. Ahora bien, debe aclararse que dicha situación no constituye detrimento por cuanto la totalidad de gastos en que se deba incurrir y tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación de los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente. No puede igualmente hablarse de detrimento en la medida que el daño aún no existe, ni se ha consumado? como lo señala el propio ente de control es eventual - y en cualquier caso, como ya se indicó, se está en tiempos para iniciar las acciones a que haya lugar en contra del contratista encaminadas al resarcimiento de la totalidad de perjuicios que lleguen a generarse con ocasión del incumplimiento. Efectuadas las anteriores precisiones aclaramos adicionalmente lo siguiente en relación con la IE objeto de observación lo siguiente:

A.O 400032 I.E. AVELINO SALDARRIAGA. *La factura para el pago del hito de preliminares para el AO 400032 IE Avelino Saldarriaga, Itagüí, fue radicada por el Consorcio CCI en la UG FFIE con el comunicado FFIE 2019-ER-10322 de fecha 17 de mayo de 2019. El comunicado contiene la Aprobación de Pago de fecha 13 de mayo de 2019, expedida por el Consorcio CCI, avalando el pago del hito de preliminares por valor de \$546.848.989, terminado el 06 de mayo de 2019 tal como está registrado en el Acta de Cumplimiento de Hito, en el Registro fotográfico y en la Bitácora. En la carpeta observación No. 13 se presenta el comunicado FFIE 2019-ER-10322. Por lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente al ente de control retirar la presente observación".*

Comentario de la CGR

En la observación no existen problemas en el manejo de los costos a precio global fijo pactados en el contrato marco y acuerdos de obra y se indica que a pesar de que en los Términos y Condiciones Contractuales y Anexos Técnicos se definió un valor por m² de construcción y global por fase para cada proyecto en el correspondiente Acuerdo de Obra, luego como resultado de la fase 1 de estudios y diseños se elaboraron los respectivos presupuestos por bloques para las obras de construcción de la fase 2 totalizando el precio global fijo definido en el Acuerdo de Obra para la fase 2, siendo presentados y aprobados los hitos (capítulos de actividades constructivas) y los valores asignados a cada uno de ellos, los cuales sirven para verificar el avance de las obras y los pagos a realizar al Contratista por cada hito ejecutado. Por tanto, si son coherentes y consistentes con el precio global fijo los valores indicados en la observación para actividades del hito preliminares tales como valla informativa y localización y replanteo, actividades y valores detallados en documentos anexos tales como especificaciones técnicas, presupuesto por bloques de la fase 2, cronograma de obras de la fase 2, etc.

Se aclara que, si bien en la observación se utiliza la palabra ítem, esta hace referencia a las actividades descritas en las especificaciones técnicas detalladas para cada capítulo (hito) usadas para permitir el control durante su ejecución y pago. Se precisa además que el presupuesto por bloques para la fase 2 y cronograma de obra fase 2, son uno de los productos a entregar como resultado de la fase 1 de estudios y diseños y corresponden a una evaluación del alcance del proyecto, espacios y m² a construir, definiendo los valores para cada capítulo (hito) del proyecto y que para el pago de las obras ejecutadas durante el avance físico de las obras, son estos los valores utilizados, al igual que para definir los perjuicios u obras deterioradas o pérdidas aludidas en la observación con connotación fiscal, son estos los valores contractuales asignados para dichas actividades dentro del precio global fijo establecido en cada Acuerdo de Obra. Esta evaluación permite individualizar el costo de las actividades preliminares que son objeto de reproche (Localización y replanteo y valla informativa), pues de lo contrario habría que tomar todo el valor del hito preliminares, ya que dos de sus actividades son cuestionadas o en un caso extremo como se discurriría de la respuesta de la Entidad, habría que cuestionar todo el valor global fijo de la fase 2 especificado en el Acuerdo de Obra, por la supuesta imposibilidad de utilizar los valores definidos para cada hito y actividad indicados en documentos anexos como el presupuesto por bloques y cronograma de obra, coherentes con el precio global fijo de la fase 2.

En cuanto al detrimento endilgado porque la actividad de Localización y replanteo y recursos pagados en esta, se perdieron por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en los nuevos acuerdos de obra, La Entidad concuerda con el Ente de Control en que en la reasignación a nuevos

contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista, indicando que se están adelantando gestiones para el cobro de la cláusula penal pecuniaria y reclamación ante la aseguradora pero se enfatiza el hecho de que tales recursos aún no han sido recibidos y apropiados en las cuentas a favor del FFIE y en la estimación de costos por \$47.250.954.085 para reasignación de los proyectos por contingencia, estos no alcanzan a ser cubiertos por la cláusula penal pecuniaria (cobertura hasta un valor de \$44.131.353.903 y aún no se tienen considerados los perjuicios indicados en esta observación por nuevos pagos de actividades preliminares, ni otros perjuicios pendientes por reconocer, tal como se expuso en la observación N°25, de forma que aún no se tiene el cumplimiento y pruebas del resarcimiento de los perjuicios señalados.

De otra parte, se indica que si es posible una comparación preliminar de precios entre el contrato a precio global fijo y los nuevos acuerdos de obra a pagar mediante el sistema de precios unitarios, esto teniendo en cuenta que a los costos directos (precios unitarios) se les adiciona un porcentaje de AIU del 25 al 30% (administración, imprevistos y utilidad) obteniendo el valor total del contrato y de cada ítem si se requiere y este puede ser comparado con los precios globales fijos indicados para cada capítulo (hito) o para cada actividad del cronograma de obra tal como se ha expuesto con anterioridad, lo que nos permitiría comparar los costos totales asignados en ambos proyectos a las actividades cuestionadas, pero si es pertinente realizar un análisis detallado de los costos de cada una de estas actividades mediante consulta de precios de mercado, bases de datos públicas, visita de obra (no pudo ser efectuada durante la auditoría por la emergencia sanitaria decretada por causa del Covid-19) definiendo los materiales, estructura, mano de obra y demás costos, que permitan definir con precisión el valor de las obras ejecutadas, pagadas y cuestionadas.

Finalmente se retira del hallazgo la referencia de los eventuales detrimentos futuros derivados de la revisión de diseños, el vencimiento de la licencia de construcción y pago de costas de renovación, ya que tales situaciones están por definir y aun no se han materializado.

Por lo anteriormente expuesto, se valida lo observado, efectuando el ajuste referido, se retira la connotación fiscal y presunta disciplinaria y se valida como administrativo para solicitar **inicio de Indagación Preliminar IP.**

Hallazgo N° 97 Actividades preliminares fase 2 en A.O N°400036-Itagüí, terminación anticipada por incumplimiento y reasignación de Acuerdo de Obra (IP)

El Artículo 3° de la Ley 610 de 2000, “define la gestión fiscal como 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, (...)”. Así mismo, el Artículo 6° de la misma Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, quedó así: “Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)”

El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, “define la responsabilidad de los Interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, (...)”.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, “establece que la supervisión e interventoría contractual, debe proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual (...)” y el artículo 84 de la de la misma ley establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores (...)”.

La Constitución política de Colombia señala lo siguiente en el artículo 209, destacando lo referente al principio de economía: “**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”; consecuentemente, el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, menciona los principios que se deben aplicar en desarrollo de la Función Administrativa, los cuales son acogidos en la Ley 80 de 1993, por ser una ley de principios, así: “(...) ECONOMÍA: Optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en la contratación, Principio rector concordante con la esencia del artículo 25 de la ley 80 de 1993”.

Acuerdo de Obra N° 400036 de 2017. Cláusula DécimoSegunda. Obligaciones del Contratista: “1. Obrar de buena fe en el desarrollo del Acuerdo. 2. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción en la Institución Educativa de conformidad con los términos y condiciones previstas en el presente Acuerdo. (...) 9. Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso de control del cronograma y del presupuesto. (...) 13. Realizar la entrega final de la Obra cumpliendo todos los requerimientos que para el efecto realice la Interventoría y/o el Contratante previsto en el presente Acuerdo, el Contrato Marco y sus Anexos. (...) 29. Cumplir y

acatar todas las obligaciones contenidas en el Contrato Marco, en los TCC, en el Anexo Técnico y demás documentos integrantes de los mismos (...)”.

La cláusula decima octava instituye la cláusula Penal como estimación anticipada por los perjuicios que se causen por el incumplimiento.

El Manual de Supervisión e Interventoría PA-FFIE, señala la estrategia de seguimiento y control, roles y responsabilidades del Contratista, Interventor y supervisor. Subcomponente 4.1: Actividades de Ejecución, Seguimiento y Control. D. Componente 4 – Ejecución, Seguimiento Y Control. Actividad D3. Efectuar los Comités de Seguimiento del proyecto.

En el Acuerdo de Obra-A.O N°400.036 por valor inicial de \$4.895.636.038 (incluye fase 1-Diseños y fase 2-Construcción por \$4.754.900.968) que tiene por objeto realizar los estudios, diseños y construcción de la I.E Los Gómez Sede Principal en Itagüí, se realizaron pagos por \$523.039.105 (documento X41589 FC 1700001625) por concepto de costos directos de actividades preliminares de la fase 2 (correspondientes a Suministro e Instalación de valla informativa, Campamento de obra-incluye baños, Cerramiento y Localización y replanteo), sin embargo por motivos de incumplimiento fue declarada la terminación anticipada del contrato marco de obra 1380-39-2016, quedando por tanto inconclusas y paralizadas las obras y con riesgo de deterioro los trabajos realizados y pagados por actividades preliminares.

El presupuesto por bloques e hitos y cronograma de obra de la fase 2 detallan los subtotales, las fechas y valores a ejecutar en cada actividad, sumando para el hito de preliminares un total de \$523.039.106 de obra nueva en los bloques A, B, C y D (sin incluir lo referente a obras complementarias, ni mejoramientos, que son obras adicionales que no hacen parte del presupuesto inicial del Acuerdo de Obra). De igual manera al hacer la sumatoria para los bloques A al D de la actividad de Valla Informativa se obtiene un valor de \$78.455.867 y la actividad de localización y replanteo un total de \$156.911.732, según se aprecia en la tabla e imágenes siguientes:

Cuadro No. 140
Costo hito preliminar y valor actividades
Cifras en pesos

E.T Itagui I.E Los Gomez - Costo Hito Preliminares y de Actividades inherentes					
Actividad	Bloque A	B	C	D	Totales
Preliminares	255.989.820	185.061.764	53.822.744	28.164.778	523.039.106
1-Valla informativa	38.398.473	27.759.265	8.073.412	4.224.717	78.455.867
2-Cerramiento	76.796.946	55.518.529	16.146.823	8.449.434	156.911.732
3-Campamento de obra	63.997.455	46.265.441	13.455.686	7.041.193	130.759.775
4-Localización y Replanteo	76.796.946	55.518.529	16.146.823	8.449.434	156.911.732

Fuente: Presupuesto por Bloques y Cronograma- información suministrada por el FFIE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Gráfica 12

Presupuesto por Hitos- Obra Nueva- Hito Preliminares por Bloques

 		 		 	
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FFIE - FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA		CONSORCIO MOTA - ENQIL		CONSORCIO CCI	
PRESUPUESTO HITOS					
IE Los Gomez sede Principal - ITAGUI / ANTIOQUIA					
VALOR TOTAL OBRA SEGÚN ACUERDO No 400038			HITOS		
			\$ 4.764.900.988		
CAP	ACTIVIDAD	Valor TOTAL EN % Y \$:		Total por etapa % y valor :	
		%	Valor	%	Valor
BLOQUE A					
1	PRELIMINARES	100,00%	\$ 256.989.819	11,00%	\$ 256.989.819

Fuente: Expediente proyecto IE Los Gómez, Sede Principal.

Cuadro No. 141

Cronograma de obra fase 2 - Obra Nueva- Hito Preliminares por Bloques

Bloque A	236 días	03/19/2019	03/04/2020	2.327.180.175
01. Preliminares	44 días	03/19/2019	05/13/2019	255.989.820
Suministro e instalación de valla informativa	15 días	03/19/2019	04/05/2019	38.398.473
Campamento de obra (incluye baños)	20 días	03/26/2019	04/17/2019	63.997.455
Localización y replanteo	24 días	04/12/2019	05/13/2019	76.796.946

Fuente: Expediente proyecto IE Los Gómez, Sede Principal.

En el cuadro anterior se evidencia un sobre precio en el hito preliminares específicamente en el ítem suministro e instalación de valla informativa, en el cual a pesar de que se tienen algunas especificaciones técnicas generales para su realización, hay ausencia de un análisis de precios unitarios, no hay detalle de dimensiones, ni de la estructura metálica que sirve de soporte y cuyo valor establecido en el hito por **\$78.455.867**, resulta desproporcionado y no corresponde a las condiciones reales del mercado de dicho elemento.

De otra parte, se tiene que durante el primer semestre de 2020 se efectuó la reasignación del Acuerdo de Obra mediante el contrato de obra N° 1380-1256-2020 del 10-03-2020, por \$6.231.279.439, siendo incluido en el formulario de cantidades y valores a ejecutar la actividad 1.1.3 de localización y replanteo topográfico con \$8.654.909 (3.539,84 m² a \$2.445/m²), lo cual es pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción, pero asimismo, esta situación representa un detrimento en los costos totales del proyecto, pues corresponde a la actividad de Localización y replanteo ya pagada en el **A.O 400.036** por **\$156.911.732** cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo

contrato de obra. También es de anotar el sobreprecio de esta actividad en el A.O 400.036-2017, pues en el nuevo contrato tiene un valor de tan solo \$8.654.909.

También es de considerar que pueden ser efectuados gastos adicionales para modificar la información contenida en la valla informativa con los datos de nuevas fechas, valor y contratista de las obras

Lo anterior debido a deficiencias en la gestión, ejecución y control del proyecto, que dieron lugar al pago de actividades preliminares en el A.O N° 400.036 de localización y replanteo topográfico cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra y sobreprecio en la actividad de Valla Informativa (sin que se tengan informes o soportes de supervisión donde se detecten estas situaciones y se propenda por descuentos al Contratista de obra inicial y/o acta de liquidación donde conste el resarcimiento de estos perjuicios), lo cual ocasiona mayores costos al proyecto por \$235.367.599 correspondiente al valor del ítem de Valla informativa y Localización y replanteo ya pagadas. **Hallazgo para Indagación Preliminar IP.**

Respuesta del Auditado

“(...) Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tienen la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación.

*Precisado lo anterior, procederemos a efectuar en primera medida una explicación general sobre los siguientes aspectos: i) “presunto sobre precio en el hito preliminares específicamente en el ítem Suministro e instalación de valla informativa” ii) Detrimiento en los costos totales del proyecto, pues corresponde a la actividad de Localización y replanteo ya pagada en Acuerdo de Obra anterior cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra y iii) eventuales detrimentos futuros derivados de la revisión de diseños, el vencimiento de la licencia de construcción y pago de costas de renovación. Posteriormente, abordaremos circunstancias puntuales de las instituciones señaladas por el ente de control en su observación. **“presunto sobre precio en el hito preliminares específicamente en el ítem Suministro e instalación de valla informativa”** A efectos de aclarar la observación presentada por el ente de control, debe precisarse en primera medida la metodología empleada al momento de estructurar los presupuestos de los proyectos a efectos de determinar el precio global de los acuerdos de obra y la forma en que este sería pagado al contratista, todo esto con miras a aclarar al ente de control que no es correcto afirmar, como lo señala en el hallazgo que “(?) el cronograma de obra de la fase 2 detallan los subtotales, las fechas y valores a ejecutar en cada actividad, sumando para el hito de preliminares un total de \$ 546.848.988 de obra nueva en los bloques 1, 2 y 3.*

Sea lo primero señalar que los contratos objeto de análisis se pactaron bajo la modalidad de precio global fijo. Sobre dicha modalidad, ha señalado el Consejo de Estado[7] que son aquellos contratos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma fija, siendo el único responsable de la vinculación de personal, de la

elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales, mientras que en el contrato a precios unitarios la forma de pago es por unidades o cantidades de obra y el valor total corresponde al que resulta de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas comprometiéndose el contratista a realizar las obras especificadas en el contrato. Dicha precisión es importante en la medida que conceptos tales como Ítems contractuales, cantidades de obra ejecutadas, etc, son conceptos propios de contratos pactados a precios unitarios, pero resultan ajenos por completo a aquellos contratos pactados a precio global, en los que en tanto no se modifique el alcance contratado, dicho precio remunera la totalidad de actividades adelantadas por el contratista independiente de las menores o mayores cantidades de obra que ello demande. El valor del precio global fijo de la Fase 2, consignado en cada una de las Acuerdos de Obra, conforme lo previsto en el numeral 4 - ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO del Anexo Técnico, se determina con base en el valor de M2, tanto rural como urbano, aceptado por el Proponente al presentar la Propuesta para cada Grupo de la Invitación Abierta. El valor por M2 se multiplicará por el área contemplada en la estructuración. Esta operación arroja el total de la fase 2 y 3 incluyendo costos directos, gastos, e indirectos (administración, imprevistos, utilidades). Dicho valor se consigna en el Acuerdo de Obra y es establecido con anterioridad al cronograma de obras de la Fase 2 del que el ente de control toma el valor de las vallas objeto de su observación. El valor total del Acuerdo de Obra incluye todos los gastos, costos directos e indirectos (Administración, Imprevistos y Utilidades), derivados de la celebración, ejecución y liquidación de la misma y del Contrato Marco. De acuerdo con lo anterior, lo primero que debe tener en cuenta el ente de control es que para la definición del precio global del Acuerdo de Obra no se tuvo en cuenta los valores por concepto de vallas que señala en su observación y que constan en el cronograma de las obras? documento que se reitera fue elaborado cuando ya había sido definido el precio global. Dicho precio global resulta de aplicar el valor del metro cuadrado aceptado por el contratista al presentar la oferta, por el número de metros cuadrados a intervenir. En ese valor del metro cuadrado están contempladas la totalidad de actividades, costos directos e indirectos en que deberá incurrir para ejecutar el contrato, incluido desde luego la elaboración de la valla.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la modalidad de precio establecida tanto en el contrato marco de obra como en el Acuerdo de Obra no es por precios unitarios sino por precio global fijo. Lo anterior conforme lo previsto en la cláusula primera de los Contratos Marco de Obra y en los Acuerdos de Obra. En tal sentido no puede hablarse del "ítem Suministro e instalación de valla informativa" como lo plantea en el ente de control. El documento del cual extrae el ente de control dicho valor, al que le atribuye el carácter de "ítem" está contenido en un cronograma de obra y no tiene ningún valor contractual en lo que al valor del contrato y su forma de pago se refiere, y cuya importancia se circunscribe a que en él se establecen los tiempos en que el contratista ejecutará cada una de las actividades que componen un hito. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el numeral 6. Forma de pago de los Acuerdos de Obras del Anexo Técnico y particularmente el literal b) Fase 2 Construcción, se establecieron pagos parciales quincenales o mensuales de cada Acuerdo de Obras en ejecución, de acuerdo con las actas parciales de avance de obra ejecutada de cada uno de los hitos de obra. Debe aclararse que la definición de los valores de los hitos que conforman el presupuesto se realiza mediante la metodología de porcentaje de incidencia del hito en el valor total de la obra, que para el caso de preliminares, se determinó que correspondía a un 10 u 11 por ciento del valor total de la obra (dependiendo del proyecto). En tal sentido los pagos efectuados no se hicieron por concepto de la valla u otros "ítems" sino por el cumplimiento de unos hitos, que para el caso de preliminares correspondían al 10 u 11% del valor de la obra y se pagaban cuando se verificaba por el interventor la realización, entre otras actividades, del campamento de obra, dotaciones sanitarias, cerramientos provisionales, servicios provisionales, localización y replanteo cuando se requiera, excavaciones manuales y mecánicas, así como rellenos y compactaciones, lo anterior conforme lo previsto en el Anexo 2 de Especificaciones Generales. Conforme lo expuesto, no es válido establecer la existencia de un sobre costo derivado del valor de un "ítem" que

contractualmente no existe, dado que el contrato es a precio global; cuyo precio (el de la valla) no afectó la definición del valor del contrato por cuanto este se determinó en la forma ya señalada y de manera previa al cronograma del cual el ente de control deriva su observación ? en la que no se tuvieron en cuenta ni el valor del "Ítem Suministro e instalación de valla informativa" ni ningún ítem adicional presentado por el contratista y respecto del cual no se efectuó el pago específico aludido, dado que el pago obedeció fue al cumplimiento de un hito, que incluía múltiples actividades adicionales a la valla informativa. En efecto, se tiene que el valor pagado en cada hito corresponde a un porcentaje del valor del contrato y/o cada fase y no al costo de las actividades que comprende dicho hito, por tanto, la distribución porcentual del valor de la fase 2 no corresponde a un análisis unitario de las actividades que se encuentren relacionadas dentro del capítulo de preliminares, reiterando que la estructuración del contrato está determinada por un precio global fijo, establecido a partir de valores por metro cuadrado tanto para diseño como para obra. Así, teniendo en cuenta la modalidad de contrato a precio global fijo y que el hito de preliminares corresponde a una incidencia porcentual del valor de la fase 2, no es posible concluir la existencia de un detrimento patrimonial, ni mucho menos establecer que el mismo corresponde a lo pagado por ese hito, por cuanto ello implicaría además desconocer que el contratista efectivamente ejecutó dichas actividades y que las mismas fueron recibidas a satisfacción por parte de la interventoría.

En este sentido también debe quedar claro que la Supervisión de la Unidad de Gestión cumplió con lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría, generando el pago de este hito, al cumplirse los presupuestos contractuales para ello, entre ellos, y el principal, el recibo a satisfacción del hito por parte de la Interventoría y en cumplimiento de lo dispuesto en el Manual de Supervisión e Interventoría. **Detrimento en los costos totales del proyecto, pues la actividad de Localización y replanteo se incluyó en los nuevos Acuerdos de Obra, el trabajo efectuado se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra** Plantea el ente de control que dado que en la reasignación del Acuerdo de Obra se incluyó la actividad 1.1.3 de localización y replanteo topográfico representa un detrimento en los costos totales del proyecto, pues corresponde a la actividad de Localización y replanteo ya pagada en el Acuerdo de Obra anterior y evidencia "el sobreprecio de esta actividad" pues en los nuevos contratos tiene un valor inferior Sobre el particular debe indicarse que la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista. Ello como lo reconoce el ente de control es "pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción".

Ahora bien, debe aclararse que dicha situación no constituye detrimento por cuanto la totalidad de gastos en que se deba incurrir y tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación de los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente, encontrándose en términos para dichos efectos. Finalmente debe ponerse de presente que el hecho de que en palabras del ente de control dicha actividad tenga un valor inferior al que se planteó en el contrato anterior, no constituye la evidencia del sobrecosto de tal actividad en el anterior contrato. Ello en primera medida por que dicha actividad no tenía un precio contractual establecido puntualmente en dicho contrato, como se indicó en el acápite precedente y que es igualmente predicable de la actividad de localización y replanteo que era parte del hito de preliminares y, en segundo lugar, porque cada contrato prevé sistemas de pago diferente, el primero a precio global y el segundo por

precio unitario lo que de suyo hace imposible la comparación efectuada por el ente de control. **Eventuales detrimentos futuros derivados de la revisión de diseños, el vencimiento de la licencia de construcción y pago de costas de renovación.**

Debe indicarse, como se señaló en el acápite precedente, que la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista. Ello como lo reconoce el ente de control es “pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción” y además constituía la única alternativa viable para poder llevar a buen puerto los proyectos

Ahora bien, debe aclararse que dicha situación no constituye detrimento por cuanto la totalidad de gastos en que se deba incurrir y tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación de los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente. No puede igualmente hablarse de detrimento en la medida que el daño aún no existe, ni se ha consumado? como lo señala el propio ente de control es eventual - y en cualquier caso, como ya se indicó, se está en tiempos para iniciar las acciones a que haya lugar en contra del contratista encaminadas al resarcimiento de la totalidad de perjuicios que lleguen a generarse con ocasión del incumplimiento. Efectuadas las anteriores precisiones aclaramos adicionalmente lo siguiente en relación con la IE objeto de observación lo siguiente:

A.O 400036 I.E. LOS GÓMEZ: La factura para el pago del hito de preliminares para el AO 400036 IE Los Gómez, Itagüí, fue radicada por el Consorcio CCI en la UG FFIE con el comunicado FFIE 2019-ER-10382 de fecha 30 de mayo de 2019. El comunicado contiene la Aprobación de Pago de fecha 14 de mayo de 2019, expedida por el Consorcio CCI, avalando el pago del hito de preliminares por valor de \$523.039.105, terminado el 11 de mayo de 2019 tal como está registrado en el Acta de Cumplimiento de Hito, en el Registro fotográfico y en la Bitácora. El valor aprobado para pago del hito de preliminares corresponde al 11% del valor de la fase 2, tal como quedó establecido en el Presupuesto por hitos, suscrito entre contratista de obra y contratista de interventoría. En la carpeta de anexos correspondiente a la Observación No. 14 podrán consultarse dichos soportes y en particular el comunicado FFIE 2019-ER-10382. Por lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente al ente de control retirar la presente observación”.

Comentario de la CGR

En la observación no existen problemas en el manejo de los costos a precio global fijo pactados en el contrato marco y acuerdos de obra y se indica que a pesar de que en los Términos y Condiciones Contractuales y Anexos Técnicos se definió un valor por m² de construcción y global por fase para cada proyecto en el correspondiente Acuerdo de Obra, luego como resultado de la fase 1 de estudios y diseños se elaboraron los respectivos presupuestos por bloques para las obras de construcción de la fase 2 totalizando el precio global fijo definido en el Acuerdo de Obra para la fase 2, siendo presentados y aprobados los hitos (capítulos de

actividades constructivas) y los valores asignados a cada uno de ellos, los cuales sirven para verificar el avance de las obras y los pagos a realizar al Contratista por cada hito ejecutado. Por tanto, si son coherentes y consistentes con el precio global fijo los valores indicados en la observación para actividades del hito preliminares tales como valla informativa y localización y replanteo, actividades y valores detallados en documentos anexos tales como especificaciones técnicas, presupuesto por bloques de la fase 2, cronograma de obras de la fase 2, etc.

Se aclara que, si bien en la observación se utiliza la palabra ítem, esta hace referencia a las actividades descritas en las especificaciones técnicas detalladas para cada capítulo (hito) usadas para permitir el control durante su ejecución y pago. Se precisa además que el presupuesto por bloques para la fase 2 y cronograma de obra fase 2, son uno de los productos a entregar como resultado de la fase 1 de estudios y diseños y corresponden a una evaluación del alcance del proyecto, espacios y m² a construir, definiendo los valores para cada capítulo (hito) del proyecto y que para el pago de las obras ejecutadas durante el avance físico de las obras, son estos los valores utilizados, al igual que para definir los perjuicios u obras deterioradas o pérdidas aludidas en la observación con connotación fiscal, son estos los valores contractuales asignados para dichas actividades dentro del precio global fijo establecido en cada Acuerdo de Obra. Esta evaluación permite individualizar el costo de las actividades preliminares que son objeto de reproche (Localización y replanteo y valla informativa), pues de lo contrario habría que tomar todo el valor del hito preliminares, ya que dos de sus actividades son cuestionadas o en un caso extremo como se discurriría de la respuesta de la Entidad, habría que cuestionar todo el valor global fijo de la fase 2 especificado en el Acuerdo de Obra, por la supuesta imposibilidad de utilizar los valores definidos para cada hito y actividad indicados en documentos anexos como el presupuesto por bloques y cronograma de obra, coherentes con el precio global fijo de la fase 2.

En cuanto al detrimento endilgado porque la actividad de Localización y replanteo y recursos pagados en esta, se perdieron por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en los nuevos acuerdos de obra, La Entidad concuerda con el Ente de Control en que en la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista, indicando que se están adelantando gestiones para el cobro de la cláusula penal pecuniaria y reclamación ante la aseguradora pero se enfatiza el hecho de que tales recursos aún no han sido recibidos y apropiados en las cuentas a favor del FFIE y en la estimación de costos por \$47.250.954.085 para reasignación de los proyectos por contingencia, estos no alcanzan a ser cubiertos por la cláusula penal pecuniaria (cobertura hasta

un valor de \$44.131.353.903) y aún no se tienen considerados los perjuicios indicados en esta observación por nuevos pagos de actividades preliminares, ni otros perjuicios pendientes por reconocer, tal como se expuso, de forma que aún no se tiene el cumplimiento y pruebas del resarcimiento de los perjuicios señalados.

De otra parte, se indica que si es posible una comparación preliminar de precios entre el contrato a precio global fijo y los nuevos acuerdos de obra a pagar mediante el sistema de precios unitarios, esto teniendo en cuenta que a los costos directos (precios unitarios) se les adiciona un porcentaje de AIU del 25 al 30% (administración, imprevistos y utilidad) obteniendo el valor total del contrato y de cada ítem si se requiere y este puede ser comparado con los precios globales fijos indicados para cada capítulo (hito) o para cada actividad del cronograma de obra tal como se ha expuesto con anterioridad, lo que nos permitiría comparar los costos totales asignados en ambos proyectos a las actividades cuestionadas, pero si es pertinente realizar un análisis detallado de los costos de cada una de estas actividades mediante consulta de precios de mercado, bases de datos públicas, visita de obra (no pudo ser efectuada durante la auditoría por la emergencia sanitaria decretada por causa del Covid-19) definiendo los materiales, estructura, mano de obra y demás costos, que permitan definir con precisión el valor de las obras ejecutadas, pagadas y cuestionadas.

Finalmente se retira del hallazgo la referencia de los eventuales detrimentos futuros derivados de la revisión de diseños, el vencimiento de la licencia de construcción y pago de costas de renovación, ya que tales situaciones están por definir y aun no se han materializado.

Por lo anteriormente expuesto, se valida lo observado, efectuando el ajuste referido, se retira la connotación fiscal y presunta disciplinaria y se valida el **hallazgo para solicitar una Indagación Preliminar IP**.

Hallazgo N° 98 Actividades preliminares fase 2 en A.O N°400051-Girardota, terminación anticipada por incumplimiento y reasignación de Acuerdo de Obra (IP)

El artículo 3° de la Ley 610 de 2000, *“define la gestión fiscal como 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, (...)”*. Así mismo, el Artículo 6° de la misma Ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, quedó así: *“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines*

esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. (...)

El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011 *“define la responsabilidad de los Interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, (...)*”.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 *“establece que la supervisión e interventoría contractual, debe proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual (...)*” y el artículo 84 de la de la misma ley establece *las facultades y deberes de los supervisores y los interventores (...)*”.

La Constitución política de Colombia señala lo siguiente en el artículo 209, destacando lo referente al principio de economía: **“Artículo 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*; consecuentemente, el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, menciona los principios que se deben aplicar en desarrollo de la Función Administrativa, los cuales son acogidos en la Ley 80 de 1993, por ser una ley de principios, así: *“(...) ECONOMÍA: Optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en la contratación, principio rector concordante con la esencia del artículo 25 de la ley 80 de 1993”*.

Acuerdo de Obra N° 400051 de 2017. Cláusula Décimo Tercera. Obligaciones del Contratista: **“1.** *Obrar de buena fe en el desarrollo del Acuerdo. 2.* *Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción en la Institución Educativa de conformidad con los términos y condiciones previstas en el presente Acuerdo. 9.* *Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso de control del cronograma y del presupuesto. 13.* *Realizar la entrega final de la Obra cumpliendo todos los requerimientos que para el efecto realice la Interventoría y/o el Contratante previsto en el presente Acuerdo, el Contrato Marco y sus Anexos. 29.* *Cumplir y acatar todas las obligaciones contenidas en el Contrato Marco, en los TCC, en el Anexo Técnico y demás documentos integrantes de los mismos (...)*”. Y la cláusula decima novena instituye la cláusula Penal como estimación anticipada por los perjuicios que se causen por el incumplimiento.

El Manual de Supervisión e Interventoría PA-FFIE, señala la estrategia de seguimiento y control, roles y responsabilidades del Contratista, Interventor y supervisor. Subcomponente 4.1: Actividades de Ejecución, Seguimiento y Control. D. Componente 4 – Ejecución, Seguimiento Y Control. Actividad D3. Efectuar los Comités de Seguimiento del proyecto.

En el Acuerdo de Obra-A.O N° 400051 por valor inicial de \$6.272.907.588 (incluye fase 1-Diseños y fase 2-Construcción por \$6.067.492.803) que tiene por objeto realizar los estudios, diseños y construcción de la I.E Atanasio Girardot Sede

Principal en Girardota, se realizó un pago por \$667.424.208 (documento X43190 FC 1700001769) por concepto de costos directos de actividades preliminares de la fase 2 (correspondientes a Suministro e Instalación de valla informativa, Cerramiento, Campamento de obra-incluye baños y Localización y replanteo), sin embargo por motivos de incumplimiento fue declarada la terminación anticipada del contrato marco de obra 1380-39-2016, quedando por tanto inconclusas y paralizadas las obras y con riesgo de deterioro los trabajos realizados y pagados por actividades preliminares.

El presupuesto por bloques e hitos y cronograma de obra de la fase 2 detallan los subtotales, las fechas y valores a ejecutar en cada actividad, sumando para el hito de preliminares un total de \$667.424.208 de obra nueva en los bloques A, B, C, D y E (sin incluir lo referente a obras complementarias-tramo 1 al 7, ni mejoramientos-frente 1, 2 y 3, concernientes a Bloque Biblioteca, sistemas y polideportivo, que son obras adicionales que no hacen parte del presupuesto inicial del Acuerdo de Obra). De igual manera, al hacer la sumatoria para los bloques A al E de la actividad de Valla Informativa se obtiene un valor de \$100.113.632 y la actividad de localización y replanteo un total de \$200.227.262, según se aprecia en la tabla e imágenes siguientes:

Cuadro No. 142
Costo hito preliminar y valor actividades
Cifras en pesos

ET Girardota- Costo Hito Preliminares y de Actividades inherentes							
Actividad	Bloque A	B	C-1	C-2	D	E	Totales
Preliminares	31.320.867	76.431.685	123.275.321	168.586.131	95.922.813	171.887.391	667.424.208
1-Valla informativa	4.698.130	11.464.753	18.491.298	25.287.920	14.388.422	25.783.109	100.113.632
2-Cerramiento	9.396.260	22.929.505	36.982.596	50.575.839	28.776.844	51.566.217	200.227.261
3-Campamento de obra	7.830.217	19.107.921	30.818.831	42.146.533	23.980.703	42.971.848	166.856.053
4-Localización y Replanteo	9.396.260	22.929.506	36.982.596	50.575.839	28.776.844	51.566.217	200.227.262

Fuente: Presupuesto por Bloques y Cronograma- información suministrada por el FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 143
Cronograma de obra fase 2 - Obra Nueva- Hito Preliminares por Bloques

Obra nueva	347 días	04/02/2019	06/02/2020	6.067.492.803
Bloque A	347 días	04/02/2019	06/02/2020	284.735.165
01. Preliminares	39 días	04/02/2019	05/20/2019	31.320.867
Suministro e instalación de valla informativa	15 días	04/02/2019	02/20/2019	4.698.130
Cerramiento h = 2,00 m en lona verde y cercos de madera	20 días	04/06/2019	05/02/2019	9.396.260
Campamento de obra (incluye baños)	20 días	04/06/2019	05/02/2019	7.830.217
Localización y replanteo	20 días	04/26/2019	05/20/2019	9.396.260

Fuente: Expediente proyecto I.E. Atanasio Girardot

Gráfica 13

Presupuesto por Hitos- Obra Nueva- Hito Preliminares por Bloques

 		 			
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FFIE - FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA		CONSORCIO MOTA - ENGIL			
PRESUPUESTO HITOS I.E. ATANASIO GIRARDOT GIRARDOTA / ANTIOQUIA					
VALOR TOTAL OBRA SEGÚN ACUERDO No 400051		HITOS \$ 6,067,492,003			
CAP	ACTIVIDAD	Valor TOTAL EN % Y \$		Total por etapa % y valor	
		%	Valor	%	Valor
Bloque A					
1	PRELIMINARES	100.00%	\$ 31,320,868	11.00%	\$ 31,320,868

Fuente: Expediente proyecto I.E. Atanasio Girardot

En la tabla anterior se evidencia un presunto sobre precio en el hito preliminares específicamente en el ítem Suministro e instalación de valla informativa, en el cual a pesar de que se tienen algunas especificaciones técnicas generales para su realización, hay ausencia de un análisis de precios unitarios, no hay detalle de dimensiones, ni de la estructura metálica que sirve de soporte y cuyo valor establecido en el hito por **\$100.113.632**, resulta desproporcionado y no corresponde a las condiciones reales del mercado de dicho elemento.

De otra parte se tiene que durante el primer semestre de 2020 se efectuó la reasignación del Acuerdo de Obra mediante el contrato de obra N°1380-1159-2020 del 29-01-2020, por valor de \$10.066.175.598, siendo incluido en el formulario de cantidades y valores a ejecutar la actividad 1.1.3 de localización y replanteo topográfico con un valor de \$11.659.325 (4.768,64 m² a \$ 2.445/m²), lo cual es pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción, pero asimismo esta situación representa un detrimento en los costos totales del proyecto, pues corresponde a la actividad de Localización y replanteo ya pagada en el **A.O 400051** por **\$200.227.262** cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra. También es de anotar el sobreprecio de esta actividad en el A.O 400051-2017, pues en el nuevo contrato tiene un valor de tan solo \$11.659.325.

También es de considerar que pueden ser efectuados gastos adicionales para modificar la información contenida en la valla informativa con los datos de nuevas fechas, valor y contratista de las obras.

Lo anterior debido a deficiencias en la gestión, ejecución y control del proyecto, que dieron lugar en el A.O 400051 al pago de actividades preliminares de localización y replanteo topográfico cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra y sobrepago en la actividad de Valla Informativa (sin que se tengan informes o soportes de supervisión donde se detecten estas situaciones y se propenda por descuentos al Contratista de obra inicial y/o acta de liquidación donde conste el resarcimiento de estos perjuicios), lo cual ocasiona mayores costos al proyecto por \$300.340.894 correspondiente al valor del ítem de Valla informativa y Localización y replanteo ya pagadas. **Hallazgo para Indagación Preliminar IP.**

Respuesta del Auditado

*(...) Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tienen la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Precisado lo anterior, procederemos a efectuar en primera medida una explicación general sobre los siguientes aspectos: i) “presunto sobre precio en el hito preliminares específicamente en el ítem Suministro e instalación de valla informativa” ii) Detrimento en los costos totales del proyecto, pues corresponde a la actividad de Localización y replanteo ya pagada en Acuerdo de Obra anterior cuyo trabajo se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra y iii) eventuales detrimentos futuros derivados de la revisión de diseños, el vencimiento de la licencia de construcción y pago de costas de renovación. Posteriormente, abordaremos circunstancias puntuales de las instituciones señaladas por el ente de control en su observación. **“presunto sobre precio en el hito preliminares específicamente en el ítem Suministro e instalación de valla informativa”** A efectos de aclarar la observación presentada por el ente de control, debe precisarse en primera medida la metodología empleada al momento de estructurar los presupuestos de los proyectos a efectos de determinar el precio global de los acuerdos de obra y la forma en que este sería pagado al contratista, todo esto con miras a aclarar al ente de control que no es correcto afirmar, como lo señala en el hallazgo que “(?) el cronograma de obra de la fase 2 detallan los subtotales, las fechas y valores a ejecutar en cada actividad, sumando para el hito de preliminares un total de \$ (?) de obra nueva en los bloques 1, 2 y 3.*

Sea lo primero señalar que los contratos objeto de análisis se pactaron bajo la modalidad de precio global fijo. Sobre dicha modalidad, ha señalado el Consejo de Estado[8] que son aquellos contratos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma fija, siendo el único responsable de la vinculación de personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales, mientras que en el contrato a precios unitarios la forma de pago es por unidades o cantidades de obra y el valor total corresponde al que resulta de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas comprometiéndose el contratista a realizar las obras especificadas en el contrato. Dicha precisión es importante en la medida que conceptos tales como Ítems contractuales, cantidades de obra ejecutadas, etc, son conceptos propios de contratos pactados a precios unitarios, pero resultan ajenos por completo a aquellos contratos pactados a precio global, en los que en tanto no se modifique el alcance contratado, dicho precio remunera la totalidad de actividades adelantadas por el contratista independiente de las menores o mayores cantidades de obra que ello demande. El valor del precio global fijo de la Fase 2, consignado en cada una de las Acuerdos de Obra, conforme lo previsto en el numeral 4 - ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO del Anexo

Técnico, se determina con base en el valor de M2, tanto rural como urbano, aceptado por el Proponente al presentar la Propuesta para cada Grupo de la Invitación Abierta. El valor por M2 se multiplicará por el área contemplada en la estructuración. Esta operación arroja el total de la fase 2 y 3 incluyendo costos directos, gastos, e indirectos (administración, imprevistos, utilidades). Dicho valor se consigna en el Acuerdo de Obra y es establecido con anterioridad al cronograma de obras de la Fase 2 del que el ente de control toma el valor de las vallas objeto de su observación. El valor total del Acuerdo de Obra incluye todos los gastos, costos directos e indirectos (Administración, Imprevistos y Utilidades), derivados de la celebración, ejecución y liquidación de la misma y del Contrato Marco. De acuerdo con lo anterior, lo primero que debe tener en cuenta el ente de control es que para la definición del precio global del Acuerdo de Obra no se tuvo en cuenta los valores por concepto de vallas que señala en su observación y que constan en el cronograma de las obras? documento que se reitera fue elaborado cuando ya había sido definido el precio global. Dicho precio global resulta de aplicar el valor del metro cuadrado aceptado por el contratista al presentar la oferta, por el número de metros cuadrados a intervenir. En ese valor del metro cuadrado están contempladas la totalidad de actividades, costos directos e indirectos en que deberá incurrir para ejecutar el contrato, incluido desde luego la elaboración de la valla.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la modalidad de precio establecida tanto en el contrato marco de obra como en el Acuerdo de Obra no es por precios unitarios sino por precio global fijo. Lo anterior conforme lo previsto en la cláusula primera de los Contratos Marco de Obra y en los Acuerdos de Obra. En tal sentido no puede hablarse del "ítem Suministro e instalación de valla informativa" como lo plantea en el ente de control. El documento del cual extrae el ente de control dicho valor, al que le atribuye el carácter de "ítem" está contenido en un cronograma de obra y no tiene ningún valor contractual en lo que al valor del contrato y su forma de pago se refiere, y cuya importancia se circunscribe a que en él se establecen los tiempos en que el contratista ejecutará cada una de las actividades que componen un hito. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el numeral 6. Forma de pago de los Acuerdos de Obras del Anexo Técnico y particularmente el literal b) Fase 2 Construcción, se establecieron pagos parciales quincenales o mensuales de cada Acuerdo de Obras en ejecución, de acuerdo con las actas parciales de avance de obra ejecutada de cada uno de los hitos de obra. Debe aclararse que la definición de los valores de los hitos que conforman el presupuesto se realiza mediante la metodología de porcentaje de incidencia del hito en el valor total de la obra, que para el caso de preliminares, se determinó que correspondía a un 10 u 11 por ciento del valor total de la obra (dependiendo del proyecto). En tal sentido los pagos efectuados no se hicieron por concepto de la valla u otros "ítems" sino por el cumplimiento de unos hitos, que para el caso de preliminares correspondían al 10 u 11% del valor de la obra y se pagaban cuando se verificaba por el interventor la realización, entre otras actividades, del campamento de obra, dotaciones sanitarias, cerramientos provisionales, servicios provisionales, localización y replanteo cuando se requiera, excavaciones manuales y mecánicas, así como rellenos y compactaciones, lo anterior conforme lo previsto en el Anexo 2 de Especificaciones Generales. Conforme lo expuesto, no es válido establecer la existencia de un sobre costo derivado del valor de un "ítem" que contractualmente no existe, dado que el contrato es a precio global; cuyo precio (el de la valla) no afectó la definición del valor del contrato por cuanto este se determinó en la forma ya señalada y de manera previa al cronograma del cual el ente de control deriva su observación ? en la que no se tuvieron en cuenta ni el valor del "ítem Suministro e instalación de valla informativa" ni ningún ítem adicional presentado por el contratista y respecto del cual no se efectuó el pago específico aludido, dado que el pago obedeció fue al cumplimiento de un hito, que incluía múltiples actividades adicionales a la valla informativa. En efecto, se tiene que el valor pagado en cada hito corresponde a un porcentaje del valor del contrato y/o cada fase y no al costo de las actividades que comprende dicho hito, por tanto, la distribución porcentual del valor de la fase 2 no corresponde a un análisis unitario de las actividades que se encuentren relacionadas dentro del capítulo de preliminares, reiterando que la estructuración del contrato está determinada por un precio global fijo, establecido

a partir de valores por metro cuadrado tanto para diseño como para obra. Así, teniendo en cuenta la modalidad de contrato a precio global fijo y que el hito de preliminares corresponde a una incidencia porcentual del valor de la fase 2, no es posible concluir la existencia de un detrimento patrimonial, ni mucho menos establecer que el mismo corresponde a lo pagado por ese hito, por cuanto ello implicaría además desconocer que el contratista efectivamente ejecutó dichas actividades y que las mismas fueron recibidas a satisfacción por parte de la interventoría.

En este sentido también debe quedar claro que la Supervisión de la Unidad de Gestión cumplió con lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría, generando el pago de este hito, al cumplirse los presupuestos contractuales para ello, entre ellos, y el principal, el recibo a satisfacción del hito por parte de la Interventoría y en cumplimiento de lo dispuesto en el Manual de Supervisión e Interventoría.

Detrimento en los costos totales del proyecto, pues la actividad de Localización y replanteo se incluyó en los nuevos Acuerdos de Obra, el trabajo efectuado se perdió por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en el nuevo contrato de obra Plantea el ente de control que dado que en la reasignación del Acuerdo de Obra se incluyó la actividad 1.1.3 de localización y replanteo topográfico representa un detrimento en los costos totales del proyecto, pues corresponde a la actividad de Localización y replanteo ya pagada en el Acuerdo de Obra anterior y evidencia “el sobreprecio de esta actividad” pues en los nuevos contratos tiene un valor inferior Sobre el particular debe indicarse que la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista. Ello como lo reconoce el ente de control es “pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción”.

Ahora bien, debe aclararse que dicha situación no constituye detrimento por cuanto la totalidad de gastos en que se deba incurrir y tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación de los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente. Finalmente debe ponerse de presente que el hecho de que en palabras del ente de control dicha actividad tenga un valor inferior al que se planteó en el contrato anterior, no constituye la evidencia del sobrecosto de tal actividad en el anterior contrato. Ello en primera medida por que dicha actividad no tenía un precio contractual establecido puntualmente en dicho contrato, como se indicó en el acápite precedente y que es igualmente predicable de la actividad de localización y replanteo que era parte del hito de preliminares y, en segundo lugar, porque cada contrato prevé sistemas de pago diferente, el primero a precio global y el segundo por precio unitario lo que de suyo hace imposible la comparación efectuada por el ente de control. **Eventuales detrimentos futuros derivados de la revisión de diseños, el vencimiento de la licencia de construcción y pago de costas de renovación.** Debe indicarse, como se señaló en el acápite precedente, que la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista. Ello como lo reconoce el ente de control es “pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar

las labores de construcción” y además constituía la única alternativa viable para poder llevar a buen puerto los proyectos

Ahora bien, debe aclararse que dicha situación no constituye detrimento por cuanto la totalidad de gastos en que se deba incurrir y tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación de los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente. No puede igualmente hablarse de detrimento en la medida que el daño aún no existe, ni se ha consumado? como lo señala el propio ente de control es eventual - y en cualquier caso, como ya se indicó, se está en tiempos para iniciar las acciones a que haya lugar en contra del contratista encaminadas al resarcimiento de la totalidad de perjuicios que lleguen a generarse con ocasión del incumplimiento. Efectuadas las anteriores precisiones aclaramos adicionalmente lo siguiente en relación con la IE objeto de observación lo siguiente:

A.O 400051 I.E. ATANASIO GIRARDOT

La factura para el pago del hito de preliminares para el AO 400051 IE Atanasio Girardot, Girardota, fue radicada por el Consorcio CCI en la UG FFIE con el comunicado FFIE 2019-ER-12111 de fecha 14 de junio de 2019. El comunicado contiene la Aprobación de Pago de fecha 1 de junio de 2019, expedida por el Consorcio CCI, avalando el pago del hito de preliminares por valor de \$667.424.208, terminado el 15 de mayo de 2019 tal como está registrado en el Acta de Cumplimiento de Hito, en el Registro fotográfico y en la Bitácora. El valor aprobado para pago del hito de preliminares corresponde al 11% del valor de la fase 2, tal como quedó establecido en el Presupuesto por hitos, suscrito entre contratista de obra y contratista de interventoría. En la carpeta observación No. 15 anexa se presenta el comunicado FFIE 2019-ER-12111. Por lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente al ente de control retirar la presente observación”.

Comentario de la CGR

En la observación no existen problemas en el manejo de los costos a precio global fijo pactados en el contrato marco y acuerdos de obra y se indica que a pesar de que en los Términos y Condiciones Contractuales y Anexos Técnicos se definió un valor por m² de construcción y global por fase para cada proyecto en el correspondiente Acuerdo de Obra, luego como resultado de la fase 1 de estudios y diseños se elaboraron los respectivos presupuestos por bloques para las obras de construcción de la fase 2 totalizando el precio global fijo definido en el Acuerdo de Obra para la fase 2, siendo presentados y aprobados los hitos (capítulos de actividades constructivas) y los valores asignados a cada uno de ellos, los cuales sirven para verificar el avance de las obras y los pagos a realizar al Contratista por cada hito ejecutado. Por tanto, si son coherentes y consistentes con el precio global fijo los valores indicados en la observación para actividades del hito preliminares tales como valla informativa y localización y replanteo, actividades y valores detallados en documentos anexos tales como especificaciones técnicas, presupuesto por bloques de la fase 2, cronograma de obras de la fase 2, etc.

Se aclara que, si bien en la observación se utiliza la palabra ítem, esta hace referencia a las actividades descritas en las especificaciones técnicas detalladas para cada capítulo (hito) usadas para permitir el control durante su ejecución y pago. Se precisa además que el presupuesto por bloques para la fase 2 y cronograma de obra fase 2, son uno de los productos a entregar como resultado de la fase 1 de estudios y diseños y corresponden a una evaluación del alcance del proyecto, espacios y m² a construir, definiendo los valores para cada capítulo (hito) del proyecto y que para el pago de las obras ejecutadas durante el avance físico de las obras, son estos los valores utilizados, al igual que para definir los perjuicios u obras deterioradas o perdidas aludidas en la observación con connotación fiscal, son estos los valores contractuales asignados para dichas actividades dentro del precio global fijo establecido en cada Acuerdo de Obra. Esta evaluación permite individualizar el costo de las actividades preliminares que son objeto de reproche (Localización y replanteo y valla informativa), pues de lo contrario habría que tomar todo el valor del hito preliminares, ya que dos de sus actividades son cuestionadas o en un caso extremo como se discurriría de la respuesta de la Entidad, habría que cuestionar todo el valor global fijo de la fase 2 especificado en el Acuerdo de Obra, por la supuesta imposibilidad de utilizar los valores definidos para cada hito y actividad indicados en documentos anexos como el presupuesto por bloques y cronograma de obra, coherentes con el precio global fijo de la fase 2.

En cuanto al detrimento endilgado porque la actividad de Localización y replanteo y recursos pagados en esta, se perdieron por la paralización e incumplimiento del contrato de obra inicial y debe volver a pagarse en los nuevos acuerdos de obra, La Entidad concuerda con el Ente de Control en que en la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista, indicando que se están adelantando gestiones para el cobro de la cláusula penal pecuniaria y reclamación ante la aseguradora pero se enfatiza el hecho de que tales recursos aún no han sido recibidos y apropiados en las cuentas a favor del FFIE y en la estimación de costos por \$47.250.954.085 para reasignación de los proyectos por contingencia, estos no alcanzan a ser cubiertos por la cláusula penal pecuniaria (cobertura hasta un valor de \$44.131.353.903) y aún no se tienen considerados los perjuicios indicados en esta observación por nuevos pagos de actividades preliminares, ni otros perjuicios pendientes por reconocer, tal como se expuso, de forma que aún no se tiene el cumplimiento y pruebas del resarcimiento de los perjuicios señalados.

De otra parte, se indica que si es posible una comparación preliminar de precios entre el contrato a precio global fijo y los nuevos acuerdos de obra a pagar mediante el sistema de precios unitarios, esto teniendo en cuenta que a los costos directos

(precios unitarios) se les adiciona un porcentaje de AIU del 25 al 30% (administración, imprevistos y utilidad) obteniendo el valor total del contrato y de cada ítem si se requiere y este puede ser comparado con los precios globales fijos indicados para cada capítulo (hito) o para cada actividad del cronograma de obra tal como se ha expuesto con anterioridad, lo que nos permitiría comparar los costos totales asignados en ambos proyectos a las actividades cuestionadas, pero si es pertinente realizar un análisis detallado de los costos de cada una de estas actividades mediante consulta de precios de mercado, bases de datos públicas, visita de obra (no pudo ser efectuada durante la auditoría por la emergencia sanitaria decretada por causa del Covid-19) definiendo los materiales, estructura, mano de obra y demás costos, que permitan definir con precisión el valor de las obras ejecutadas, pagadas y cuestionadas.

Finalmente se retira del hallazgo la referencia de los eventuales detrimentos futuros derivados de la revisión de diseños, el vencimiento de la licencia de construcción y pago de costas de renovación, ya que tales situaciones están por definir y aun no se han materializado.

Por lo anteriormente expuesto, se valida lo observado, efectuando el ajuste referido, se retira la connotación fiscal y presunta disciplinaria y se valida como **Hallazgo para Indagación Preliminar IP**.

Hallazgo N° 99 Vencimiento plazo inicial de licencias de construcción, necesidad de prórroga y recursos adicionales (D)

La Cláusula séptima del contrato marco de obra 1380-39-2016 establece entre otras obligaciones generales del contratista, las siguientes: *“5. Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del contrato. (...) 8. Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas pre contractuales y contractuales, evitando dilaciones o cualquier situación que obstruya la normal ejecución del contrato”*.

El anexo técnico N° 1, especifica en el capítulo 3. ALCANCE TÉCNICO, 3.1. FASE 1: PRECONSTRUCCION, ESTUDIOS TÉCNICOS Y DISEÑOS, en el numeral K, lo pertinente en la gestión de la Licencia de construcción: **“k) Licencias y permisos aplicables:** • **Licencia de construcción:** *Será responsabilidad del Contratista realizar todos los trámites de obtención de las licencias y permisos requeridos para iniciar la construcción del Proyecto. (...) El pago de expensas es responsabilidad de la ET en la cual se ejecuta el proyecto y se definirá de acuerdo al mismo. El Contratista debe coordinar la radicación o solicitud que se efectúe y debe notificarle a PA FFIE los valores previstos de pago para este requiera a la ET el pago”*.

No obstante, lo anterior, la Cláusula séptima del contrato marco de obra 1380-39-2016 establece la responsabilidad del contratista por los retrasos a su cargo: *“(...) 30. En caso de presentarse retrasos imputables al contratista en la entrega y puesta en*

funcionamiento del(los) proyecto(s) objeto de los Acuerdos de Obra suscritos, el CONTRATISTA asumirá los costos de cualquier índole que puedan presentarse por cuenta del dicho retraso (...).

La Ley 734 de 2002 en su artículo 34, especifica lo siguiente: “Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.” De igual manera, la citada Ley en el Artículo 4°, establece: “Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código. “(...) 28. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas”.

Sin embargo, en desarrollo de los acuerdos de obra del contrato marco de obra 1380-39-2016, se declaró la terminación anticipada del contrato por incumplimiento del Contratista, quedando gran parte de los proyectos (I.E Avelino Saldarriaga-sede principal, Los Gómez-sede principal, IE Atanasio Girardot-sede principal, IE Concejo Municipal-sede principal) con un bajo nivel de avance físico de las obras (11% o menos, correspondiente a preliminares) y en otros casos solo con avance hasta estudios, diseños y licencia de construcción expedida, estableciendo que en los proyectos citados en la tabla de esta observación, se venció durante el año 2020 el plazo de ejecución de 24 meses dado en la licencia de construcción, por lo cual se debe proceder a solicitar una prórroga de 12 meses, indicando que los respectivos acuerdos de obra apenas están siendo objeto de reasignación y reinicio de obras durante el primer semestre de 2020, habiendo perdido ya 24 meses de tiempo para la construcción de las obras y evidenciando que el tiempo restante de la prórroga de la licencia de construcción no será suficiente para la terminación de las obras, lo que conlleva a que se incurrirá en el pago de nuevos derechos de construcción. En la siguiente tabla se precisan los acuerdos de obra en los que se materializó el vencimiento de la licencia de construcción precisando la fecha de expedición de tal licencia y se expone el límite de la prórroga adicional de 12 meses y nuevo plazo concedido en la reasignación del A.O.

Cuadro No. 144

Vigencia de licencias de construcción, fecha de vencimiento y reasignación contractual

Entidad Territorial	4-Envigado	7-Girardota	8-La Estrella
Proyecto - Institución Educativa	IE José Miguel de La Calle	IE Atanasio Girardot	IE Concejo Municipal
Documento o Información / Sede	Sede principal	Sede principal	Sede principal
LLAVE MEN	LL1528	LL4-0038	LL4-0111
Nº Acuerdo de Obra	400.031	400.051	400.049

Entidad Territorial	4-Envigado	7-Girardota	8-La Estrella
Fecha expedición Licencia de construcción	14/11/2017	28/09/2017	28/08/2017
Fecha de ejecutoria de la L.C	30/11/2017		
Vigencia de 24 meses hasta	30/11/2019	28/09/2019	28/08/2019
Prorroga por 12 meses	01/12/2020	28/09/2020	28/08/2020
Fecha Ctto Reasignación del proyecto	10/03/2020	29/01/2020	28/01/2020
Plazo y Numero del nuevo contrato	14 meses 1380-1255-2020	14 meses 1380-1159-2020	10 meses 1380-1122-2020
Fecha nuevo Ctto mas plazo contractual	10/05/2021	29/03/2021	28/11/2020

Fuente: Información suministrada por el MEN - FFIE y cálculos por auditor CGR
Elaboró. Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior debido al incumplimiento de los cronogramas de la fase 1 y 2 de los respectivos acuerdos de obra por parte del Contratista de obra inicial y deficiencias de seguimiento, supervisión, control y evaluación de los proyectos, que no permitieron tomar los correctivos necesarios de forma oportuna, lo que ocasiona la necesidad de solicitar la prórroga de las licencias de construcción por 12 meses adicionales que no serán suficientes para terminar las obras y la necesidad de pagar renovación de los derechos de construcción, pago que iría en detrimento de los recursos del Plan Nacional de Infraestructura-FFIE, estando todavía pendiente el cobro de la cláusula penal pecuniaria, garantía de cumplimiento y tener en cuenta estos posibles costos adicionales en los proyectos para garantizar el resarcimiento de los perjuicios para el cruce de cuentas con el Contratista y liquidación del contrato 1380-39-2016. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“(...) Sobre el particular debe indicarse que la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades en campo generadas por la exposición a la intemperie, deterioro de lo ejecutado, entre otros, que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista. Ello como lo reconoce el ente de control es “pertinente pues el nuevo contratista requiere efectuar esta actividad para iniciar las labores de construcción”. Ahora bien, debe aclararse que dicha situación no constituye detrimento por cuanto la totalidad de gastos en que se deba incurrir y tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación de los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente. Tal como se evidencia en la tabla No. 1 de su comunicación, para los tres proyectos AO 400031 IE José Miguel de la Calle - Envigado, AO 400051 IE Atanasio Girardot - Girardota y AO 400049 IE Concejo Municipal - La Estrella, se tramitaron las licencias de construcción durante el segundo semestre de 2017, con una vigencia de 24 meses, por lo cual en 2019 se tramitaron sus respectivas prórrogas con la colaboración de las entidades territoriales y sin ningún costo. Efectivamente para la ejecución de los proyectos por parte de los contratistas re asignatarios, se tendrán que tramitar nuevamente prórrogas para cubrir los plazos contractuales. En caso de generarse costos serán imputados al

Consortio Mota-Engil dentro de los daños y perjuicios objeto de la reclamación que actualmente se adelanta. Así como también, los demás costos con relación a reprocesos de las fases 1 y 2. En cuanto a los atrasos relacionados con el cronograma de fase 1 y los demoras con el recibo a satisfacción de los estudios y diseños, es importante mencionar que fueron aplicados los descuentos económicos por cada día de atraso imputable al contratista de obra, tal como lo establecen los documentos contractuales, y en aquellos casos en los cuales se recibió la factura por concepto de fase 1, lo anterior, evidenciando las gestiones por parte de la UG FFIE y que de manera reiterada se han explicado a lo largo del presente documento y a las cuales nos remitimos nuevamente.

*Es importante hacer la salvedad, que si bien se presentaron atrasos con el recibo a satisfacción de fase 1 por parte del Contratista de Obra Consortio Mota-Engil, múltiples gestiones fueron realizadas en este período de tiempo por parte de la UG FFIE y las entidades co-financadoras (ETC Envigado, ET Girardota, ET La Estrella y AMVA) con el fin de poder iniciar la fase 2 de los proyectos, algunas de ellas fueron: las actividades de contratación (segundo semestre de 2017 e inicios de 2018) y posterior ejecución (febrero a agosto de 2018) del aprovechamiento forestal y demolición parcial por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y la gestión para consecución de recursos para financiar las obras complementarias fundamentales (desde marzo de 2017 a octubre de 2018). **A.O 400031 I.E. JOSÉ MIGUEL DE LA CALLE, ENVIGADO:** Este Acuerdo de Obra inició la fase 1 el 08 de febrero de 2017, terminó contractualmente el 11 de octubre de 2017 y hasta el 05 de enero de 2018 fue avalado el último componente de fase 1, por lo cual, con esta fecha fue suscrita el acta de recibo a satisfacción. Durante la fase 1 se tramitaron dos suspensiones, la primera desde el 03 al 24 de abril de 2017, debido a la necesidad de aclaración de las celdas de parqueaderos requeridas por el municipio y la segunda desde el 06 de junio de 2017 al 04 de octubre de 2017, debido a la necesidad de ajustar los diseños y costear los cambios de materialidad (bloque tipo catalán a color, mayores áreas de circulación, tienda escolar, ascensor) requeridos por la ETC Envigado. Una vez recibidos los costeos por cambios de materialidad, con la aprobación de dichos valores y el traslado de recursos por parte de la ETC Envigado, se tramitó el otrosí No. 1 en mayo de 2018 para la ejecución de las obras adicionales. Para este proyecto, se realizó la demolición total de la edificación existente por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá; actividades ejecutadas desde febrero a agosto de 2018. En las visitas de inspección realizadas a la institución educativa, posterior a la ejecución de las demoliciones, se evidenció que fueron modificadas las condiciones del terreno con la extracción de la cimentación profunda del bloque demolido y la interferencia de cimentación de edificaciones vecinas dentro del predio, lo cual conllevó, el rediseño del tipo de cimentación de las nuevas edificaciones y el consecuente trámite de modificación de licencia, realizado en septiembre de 2018. Los costos adicionales por la cimentación especial, considerados como obra complementaria fundamental, debían ser asumidos en su totalidad por la Entidad Territorial Certificada ETC Envigado - AMVA, por lo cual se debió tramitar la respectiva consecución de recursos, traslado al PA FFIE y posterior suscripción del otrosí No. 2 firmado en enero de 2019. En la carpeta de anexos Observación 23 se anexan las novedades contractuales referidas anteriormente. La factura por concepto del 90% de la fase 1 para el AO 400031 IE José Miguel de la Calle, Envigado, fue radicada por el Consortio CCI en la UG FFIE con el comunicado FFIE 2018-ER-17511 de fecha 29 de agosto de 2018. El comunicado contiene la certificación de pago y la solicitud de descuento inmediato por Acuerdos de Nivel de Servicio fas 1 hito entrega estudios y diseños, avalando el pago por valor de \$94.606.995, que corresponde al 90% de la fase 1 menos la aplicación de descuentos tasada en \$97.032.816. El comunicado tiene todos los soportes de la tasación de los ANS. En la carpeta de anexos Observación 23 se anexa la documentación referida anteriormente.*

A.O 400051 I.E. ATANASIO GIRARDOT, GIRARDOTA: El AO 400051 IE Atanasio Girardot, Girardota inició la fase 1 el 08 de febrero de 2017, terminó contractualmente el 23 de mayo de 2017 y hasta el 27 de julio de 2018 fue avalado el último componente de fase 1, por lo cual, con esta fecha

fue suscrita el acta de recibo a satisfacción. Por lo cual, y ante el atraso evidenciado de la fase 1 se deben aplicar los descuentos de Acuerdos de Nivel de Servicio ANS, previstos contractualmente, una vez se suscriba el acta de liquidación del AO. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la UG FFIE no se recibió para trámite la factura por parte de la interventoría Consorcio CCI, por concepto de la fase 1 expedida por el Consorcio Mota-Engil, a pesar de haber sido requerido en las reuniones de seguimiento. Este proyecto requirió el diseño de obras complementarias consistente en muros de contención y canalización de aguas lluvias, por lo cual se tramitó el otrosí 1 (fase intermedia) suscrito el 25 de enero de 2018. Como resultado de los diseños de tuvieron que gestionar los recursos de obras complementarias ante el AMVA y ET Girardota. A finales de 2018 y principios de 2019 fueron recibidos los aportes para obras complementarias, con lo cual fue posible tramitar el otrosí No. 2 suscrito el 27 de marzo de 2019 En la carpeta de anexos Observación 23 se anexa la documentación referida anteriormente. Este proyecto inició fase 2 el 02 de abril de 2019 y de acuerdo con lo reportado por la anterior interventoría Consorcio CCI, alcanzó un avance del 11%.

A.O 400049 I.E. CONCEJO MUNICIPAL, LA ESTRELLA. *Para el AO 400049 IE Concejo Municipal la licencia de construcción fue tramitada y expedida en agosto de 2017 con una vigencia inicial de 24 meses; de manera que venció en 2019, posteriormente se expidió la respectiva prórroga de la misma por una vigencia de 12 meses más. En la actualidad la Entidad Municipal se encuentra en proceso de trámite para una segunda prórroga por 6 meses adicionales, la cual está próxima a salir según información suministrada por la Secretaría encargada. Por las razones anteriormente expuestas, de manera respetuosa se solicita retirar la presente observación”.*

Comentario de la CGR

La Entidad reconoce que, en la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y la posibilidad de que deban ejecutarse nuevamente actividades (...), que tendrán que ser reconocidas económicamente al nuevo contratista.

Es un hecho de que se venció el plazo inicial de 24 meses de las licencias de construcción durante la vigencia 2019 de los proyectos referidos en la observación y tal como allí se cita, las prórrogas de 12 meses vencen durante el año 2020, las cuales no alcanzan a cubrir los plazos de ejecución de los acuerdos de obra reasignados que tendrán su finalización durante el año 2021 (fecha nuevo Ctto mas plazo contractual), lo que conllevara al pago de nuevas costas de renovación de los derechos de construcción, indicando que se están adelantando gestiones para el cobro de la cláusula penal pecuniaria y reclamación ante la aseguradora pero se enfatiza el hecho de que tales recursos aún no han sido recibidos y apropiados en las cuentas a favor del FFIE y en la estimación de costos por \$47.250.954.085 para reasignación de los proyectos por contingencia, estos no alcanzan a ser cubiertos por la cláusula penal pecuniaria (cobertura hasta un valor de \$44.131.353.903) y aún no se tienen considerados los perjuicios pendientes por reconocer, tal como se expuso en el hallazgo relaciondos con costospendientes po reconocer, de forma que aún no se tiene el cumplimiento y pruebas del resarcimiento de los perjuicios

señalados. En conclusión, lo observado se valida como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 100 Plazo de entrega de estudios y diseños, inicio etapa de ejecución y cronogramas de obra (D)

Los límites mínimos y máximos para la ejecución de los acuerdos de obra, en la fase 1-preconstrucción (desde 2,5 hasta 7 meses) y fase 2 de construcción (desde 1,5 hasta 12 meses o más) son los indicados en el numeral 9.7 de los Términos y condiciones contractuales-TCC y son definidos específicamente en cada Acuerdo de Obra de acuerdo al área en m² del proyecto a ejecutar.

En concordancia con lo anterior, en la Cláusula séptima-Término de Duración, de los respectivos acuerdos de obra se establecen los plazos en meses asignados a las fases 1, 2 y 3 de cada proyecto indicado, lo cual se muestra en la próxima tabla de esta observación, según lo consignado en las respectivas actas de entrega y recibo a satisfacción y de terminación de cada fase, fechas que también se indican en la tabla para evidenciar los plazos otorgados, el tiempo de ejecución utilizado y los incrementos observados.

De otra parte, la Cláusula séptima del contrato marco de obra 1380-39-2016 establece entre otras obligaciones generales del contratista, las siguientes: "(...)30. *En caso de presentarse retrasos imputables al contratista en la entrega y puesta en funcionamiento del(los) proyecto(s) objeto de los Acuerdos de Obra suscritos, el CONTRATISTA asumirá los costos de cualquier índole que puedan presentarse por cuenta del dicho retraso, (.). La cláusula décima séptima instituye lo siguiente como resarcimiento de perjuicios: "DECIMA SÉPTIMA. CLÁUSULA PENAL: El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones por parte del CONTRATISTA, dará lugar a que este se encuentre obligado a pagar al CONTRATANTE, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del Contrato, como estimación anticipada de los perjuicios que se causen por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, sin necesidad de constituirlo en mora o de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. Esta pena se impondrá sin perjuicio de que el CONTRATANTE persiga la indemnización de perjuicios adicionales ocasionados con el incumplimiento, cuando el monto de la pena pecuniaria no permita su total reparación".*

La Ley 734 de 2002, en su artículo 34, especifica lo siguiente: Son deberes de todo servidor público: "(...) 28. *Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas.*"

De igual manera, la citada Ley, en el artículo 4°, establece: "*Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización.*"

Sin embargo, durante la ejecución de los respectivos acuerdos de obra-A.O, se encuentra que fueron sobrepasados ampliamente los plazos de ejecución de la fase 1, con incrementos de hasta 6,4 veces (más de 22 meses con respecto al plazo inicial) excediendo el tiempo estipulado para los respectivos A.O y retrasando el inicio de la fase 2 (construcción) en la cual tampoco se dio cumplimiento a la programación de obra habiendo transcurrido hasta el 59,3% del tiempo pactado hasta finales de diciembre de 2019 (considerando adiciones, prorrogas y suspensiones) cuando se decretó la terminación anticipada del contrato marco de obra por incumplimiento (09/12/2019) y solo se tienen avances físicos de obra del 11% en algunos de los proyectos citados, pues los restantes solo quedaron a nivel de estudios, diseños y con licencia de construcción expedida.

Estos hechos se pueden observar en la información mostrada en las siguientes tablas que presentan para los proyectos mostrados, los plazos de ejecución del Acuerdo de Obra, las fechas de inicio y terminación de cada fase según los cronogramas de obra aprobados, las fechas establecidas en actas de recibo y terminación de cada fase y los excesos de tiempo calculados con base en las fechas de los anteriores documentos:

Cuadro No. 145

Plazos ejecución fase 1 y 2, fechas cronogramas y ejecución, incrementos

Proyecto - E.T.C		Envigado	3	Envigado	4
Institución Educativa		IE NORMAL SUPERIOR DE E		IE JOSE MIGUEL DE LA CA	
Sede		SEDE PRINCIPAL		SEDE PRINCIPAL	
Nº Acuerdo de obra-A.O		400.030		400.031	
Fechas, meses-m y días-d (dados o transcur		meses/fechas	días	meses/fechas	días
Plazos A.O	Fase 1-Estud y Diseños	(4+3)m +34d	244	(3,5+3)m +47d	242
Inicial + adicione	Fase 2-Construccion + prorrog	(16)m +45d	525	(12+3)m +60d	510
+ suspensiones	Fase 3-PostConstruccion	1,5m	45	1,5m	45
Cronograma	Fecha de inicio	08/02/2017		08/02/2017	
Fase 1	F. finalizacion incluidas pro	16/10/2017	251	12/10/2017	247
Diseños	Recibido-Acta de Rec. a Sat	30/11/2018	661	05/01/2018	332
	Total meses y factor increme	22,0	5,5	11,0	3,2
Cronograma	Fecha de inicio	No inicio		No inicio	
Fase 2	F. finalizacion incluidas pro	No inicio		No inicio	
Construccion	Nueva fecha terminacion				
	Declaracion Terminac Anticipada x incumplimi				
	Avance fisico obra y % tiempo transcurrido	0,0%		0,0%	

Proyecto - E.T.C		Medellin	5	Medellin	6
Institución Educativa		IE MAESTRO PEDRO NEL C		IE. SAN ANTONIO DE PRAD	
Sede		SEDE DIEGO MARÍA GÓME		SEDE PRINCIPAL	
Nº Acuerdo de obra-A.O		400.017		400.042	
Fechas, meses-m y días-d (dados o transcur		meses/fechas	días	meses/fechas	días
Plazos A.O	Fase 1-Estud y Diseños	(3,5+11)m +15d	450	3,5m	105
	Inicial + adicione Fase 2-Construccion + prorrc	(12+3,5)m	465	(8+1)m+118d	388
	+ suspensiones Fase 3-PostConstruccion	1,5m	45	1,5m	45
Cronograma	Fecha de inicio	20/01/2017		08/02/2017	
Fase 1	F. finalizacion incluidas pro	30/04/2018	466	23/05/2017	105
Diseños	Recibido-Acta de Rec. a Sat	01/11/2018	651	07/12/2018	668
	Total meses y factor increme	21,7	6,2	22,2	6,4
Cronograma	Fecha de inicio	No inicio		27/05/2019	
Fase 2	F. finalizacion incluidas pro	No inicio		24/06/2020	394
Construccion	Nueva fecha terminacion			24/06/2020	394
	Declaracion Terminac Anticipada x incumplim			09/12/2019	196
	Avance fisico obra y % tiempo transcurrido	0,0%		6%	49,7%

Proyecto - E.T.C		Girardota	7	La Estrella	8	Abriaquí	9
Institución Educativa		ATANASIO GIRARDOT		CONCEJO MUNICIPAL		LA MILAGROSA	
Sede		SEDE PRINCIPAL		SEDE PRINCIPAL		SEDE PRINCIPAL	
Nº Acuerdo de obra-A.O		400.051		400.049		402.039	
Fechas, meses-m y días-d (dados o transcur		meses/fechas	días	meses/fechas	días	meses/fechas	días
Plazos A.O	Fase 1-Estud y Diseños	3,5m	105	3,5m	105	2,5m	75
	Inicial + adicione Fase 2-Construccion + prorrc	12m	420	(9+4)m	390	5m	150
	+ suspensiones Fase 3-PostConstruccion	1,5m	45	1,5m	45	1,5m	45
Cronograma	Fecha de inicio	08/02/2017		08/02/2017		22/03/2018	
Fase 1	F. finalizacion incluidas pro	23/05/2017	105	23/05/2017	105	06/06/2018	77
Diseños	Recibido-Acta de Rec. a Sat	27/07/2018	535	12/03/2018	398	08/03/2019	352
	Total meses y factor increme	17,8	5,1	13,2	3,8	11,7	4,7
Cronograma	Fecha de inicio	02/04/2019		19/03/2019		No inicio	
Fase 2	F. finalizacion incluidas pro	29/05/2020	423	19/04/2020	397	No inicio	
Construccion	Nueva fecha terminacion	29/05/2020	423	12/07/2020	481		
	Declaracion Terminac Anticipada x incumplim	09/12/2019	251	09/12/2019	265		
	Avance fisico obra y % tiempo transcurrido	11%	59,3%	8%	55,1%	0%	

Fuente: Información suministrada por el MEN - FFIE y cálculos por auditor CGR
 Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Como complemento a esta determinación de incumplimiento de los plazos de ejecución que exceden ampliamente los plazos otorgados, se tiene lo consignado en la Comunicación de Terminación anticipada (por incumplimiento) del contrato marco de obra 1380-39-2016 (documento del 9-12-2019 con radicado X55140), en la cual se cita entre otras causas que ninguno de los 91 A.O termino en el plazo contractual previsto para ejecución de la fase 1 y que el tiempo promedio contractual para la ejecución de la fase 1 de estudios y diseños fue de 145 días (4,8 meses) y

el promedio de ejecución real por el Contratista fue de 518 días (17,2 meses), lo que representa un incremento de 3,5 veces excediendo el plazo otorgado:

Lo anterior debido a debilidades de control que no permiten advertir oportunamente el problema y/o tomar los correctivos necesarios, además de tener demasiados frentes de obra activos y recurso humano insuficiente por parte del contratista; también hubo reprocesos por varias revisiones y ajustes para aprobación de diseños y finalmente que todavía falta el cobro de la cláusula penal pecuniaria y garantía de cumplimiento, para compensar las deficiencias de desempeño en los Acuerdos de Niveles de Servicio-ANS por retrasos, incumplimiento de cronogramas y perjuicio a las E.T.C y comunidad académica.

Lo que ocasionó inefectividad en el trabajo (no se realizaron los hitos y actividades como fueron planeados), ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas, retrasos, Prorrogas, Obras paralizadas, incumplimiento del objeto contractual y finalmente la declaratoria de terminación anticipada del contrato por incumplimiento.
Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta del Auditado

“(...) En relación con esta observación y por efectos metodológicos solicitamos al ente de control remitirse de manera integral a la respuesta que se da en el presente documento a la Observación No. 2. En dicha respuesta se efectúa una explicación que consideramos es igualmente pertinente para absolver las inquietudes acá formuladas en la medida que i) Se expone el esquema con que se estructuraron los proyectos a efectos de demostrar que no existe la falta de planeación señalada por el ente de control y se explica cómo desde la estructuración del proyecto se plantearon los eventos que potencialmente harían necesario ampliar los plazos inicialmente contemplados y se les definió el tratamiento contractual correspondiente, lo que en sí mismo constituye aplicación del principio de planeación. ii) frente a las supuestas debilidades en el seguimiento de la ejecución contractual, en la observación No.2 se reitera lo señalado en el numeral 1.4 del presente documento, en el sentido de que el contrato marco de obra y los acuerdos de obra objeto de auditoría, fueron dotados de una interventoría, y que es esta por expreso mandato legal y contractual la encargada de efectuar el seguimiento a la ejecución de dichos contratos. iii) Se explica como el PA FFIE y la UG FFIE, por intermedio de la interventoría adelantaron las acciones encaminadas a procurar en primera instancia el cumplimiento del contrato por parte del Consorcio Mota-Engil a través de los mecanismos previstos para el efecto, consistentes en requerimientos formales, solicitudes de presentación de planes de contingencia y cuando a ello hubo lugar, la aplicación de los acuerdos de niveles de servicios (ANS) y finalmente haciendo uso de la facultad que le otorga el contrato, lo termina anticipadamente, adelanta los trámites encaminados al pago de la cláusula penal y procede a la reasignación de los proyectos a efectos de que otros contratistas asumieran su ejecución, procurando la continuidad y la entrega final de la infraestructura educativa. Específicamente respecto de las IE objeto de observación se debe indicar que las actividades de seguimiento por parte del contratista de interventoría y de la Unidad de Gestión del FFIE, se llevaron a cabo de acuerdo con lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría SUBCOMPONENTE 4.1: ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL y SUBCOMPONENTE 4.2: INFORMES DE EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL. Todas las actividades allí relacionadas tales como: comités de seguimiento, seguimiento de cronogramas, presentación de informes diarios, semanales, mensuales, control de pagos, calificación del nivel de desempeño de los Contratistas de Obra e

Interventoría fueron realizados. En todos los proyectos en los cuales se presentaron atrasos con el recibo a satisfacción de la fase 1, se deben aplicar los descuentos de Acuerdo de Nivel de Servicio ANS, previstos contractualmente. Para los proyectos cofinanciados por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA, la UG FFIE mediante el comunicado FFIE 2018-EE-09637 del 14 de noviembre de 2018 solicitó al Consorcio CCI cuantificar los descuentos de ANS y tasar los perjuicios por dichos atrasos. Ver carpeta de anexos Observación 24. Es importante hacer la salvedad, que si bien se presentaron atrasos con el recibo a satisfacción de fase 1 por parte del Contratista de Obra Consorcio Mota-Engil, múltiples gestiones fueron realizadas en este período de tiempo por parte de la UG FFIE y las entidades co-financiadoras (ETC Itagüí y AMVA) con el fin de poder iniciar la fase 2 de los proyectos, algunas de ellas fueron: las actividades de contratación (segundo semestre de 2017 e inicios de 2018) y posterior ejecución (febrero a agosto de 2018) del aprovechamiento forestal y demolición parcial por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y la gestión para consecución de recursos para financiar las obras complementarias fundamentales (desde marzo de 2017 a octubre de 2018). En la carpeta de anexos Observación 24 se adjuntan comunicados que evidencian el trámite de consecución de recursos para obras complementarias:

A.O 400030 I.E. NORMAL SUPERIOR DE ENVIGADO, ENVIGADO: Este Acuerdo de Obra inició la fase 1 el 08 de febrero de 2017, terminó contractualmente el 15 de octubre de 2017 y hasta el 30 de noviembre de 2018 fue avalado el último componente de fase 1, por lo cual, con esta fecha fue suscrita el acta de recibo a satisfacción. Durante la fase 1 se tramitaron dos suspensiones, la primera desde el 24 de abril al 03 de mayo de 2017, debido a la necesidad de aclaración de las celdas de parqueaderos requeridas por el municipio y la segunda desde el 06 de junio de 2017 al 04 de octubre de 2017, debido a la necesidad de ajustar los diseños y costear los cambios de materialidad (bloque tipo catalán a color, mayores áreas de circulación, tienda escolar, ascensor) requeridos por la ETC Envigado. Una vez recibidos los costeos por cambios de materialidad, con la aprobación de dichos valores y el traslado de recursos por parte de la ETC Envigado, se tramitó el otrosí No. 1 en mayo de 2018 para la ejecución de las obras adicionales. Para este proyecto, se realizó la demolición parcial de la edificación existente por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá; actividades ejecutadas desde febrero a agosto de 2018. En las visitas de inspección realizadas a la institución educativa, posterior a la ejecución de las demoliciones, se evidenció que fueron modificadas las condiciones del terreno con la extracción de la cimentación profunda del bloque demolido y la interferencia de cimentación de edificaciones vecinas dentro del predio, lo cual conllevó, el rediseño del tipo de cimentación de las nuevas edificaciones y el consecuente trámite de modificación de licencia, realizado en septiembre de 2018. Los costos adicionales por la cimentación especial, considerados como obra complementaria fundamental, debían ser asumidos en su totalidad por la Entidad Territorial Certificada ETC Envigado - AMVA, por lo cual se debió tramitar la respectiva consecución de recursos, traslado al PA FFIE y posterior solicitud del otrosí No. 2, que no alcanzó a ser tramitado al superar el plazo del Contrato Marco de Obra CMO suscrito con Consorcio Mota-Engil. En carpeta de anexos Observación 24 se anexan las novedades contractuales referidas anteriormente; Ante el atraso evidenciado de la fase 1 se deben aplicar los descuentos de Acuerdos de Nivel de Servicio ANS, previstos contractualmente, una vez se suscriba el acta de liquidación del AO. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la UG FFIE no se recibió para trámite la factura por parte de la interventoría Consorcio CCI, por concepto de la fase 1 expedida por el Consorcio Mota-Engil, a pesar de haber sido requerido en las reuniones de seguimiento.

A.O 400031 I.E. JOSÉ MIGUEL DE LA CALLE, ENVIGADO: Remitirse a la observación 23 donde se presenta la trazabilidad de este proyecto. A.O. 40017 I.E MAESTRO PEDRO NEL GOMEZ, MEDELLIN El AO 400017 IE Maestro Pedro Nel Gómez inició la fase 1 el 20 de enero de 2017, terminó contractualmente el 20 de mayo de 2017 y hasta el 24 de enero de 2019 fue avalado el último componente de fase 1, por lo cual, con esta fecha fue suscrita el acta de recibo a satisfacción. De esta manera, y ante el atraso evidenciado de la fase 1 se deben aplicar los descuentos de

Acuerdos de Nivel de Servicio ANS, previstos contractualmente, una vez se suscriba el acta de liquidación del AO. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la UG FFIE no se recibió para trámite la factura por parte de la interventoría Consorcio CCI, por concepto de la fase 1 expedida por el Consorcio Mota-Engil, a pesar de haber sido requerido en las reuniones de seguimiento. Se requirió efectuar el trámite del otrosí No.1 para adición de valor y prórroga de la fase 1 respecto a ajustes en áreas dado que las condiciones de diseño establecidas en el Decreto Municipal 407 de 299 superan lo indicado en la NTC 4595. Posteriormente, mediante el otrosí No. 2 se modifica el alcance del Acuerdo de Obra, teniendo en cuenta las consideraciones de la ETC, que consistieron en sustituir dos laboratorios y un aula de tecnología por un laboratorio y dos aulas de tecnología, sin perjuicio de modificación en tiempo o valores de obra ya establecidos. Adicionalmente, este proyecto requirió el trámite de una fase intermedia por medio del otrosí No. 3 para diseñar las obras complementarias consistentes en muro de contención y canalización de aguas lluvias. Posteriormente, se tramitó el otrosí No. 4 para la ejecución de obras complementarias consistentes en demolición de edificaciones existentes. En carpeta de anexos Observación 24 se anexan las novedades contractuales referidas anteriormente.

A.O 400042 I.E. SAN ANTONIO DE PRADO SEDE PRINCIPAL: *Este Acuerdo de Obra inició la fase 1 el 08 de febrero de 2017, terminó contractualmente el 15 de mayo de 2017 y hasta el 12 de marzo de 2019 fue avalado el último componente de fase 1, por lo cual, con esta fecha fue suscrita el acta de recibo a satisfacción. Se requirió efectuar el trámite del otrosí No.1 para adición de valor y prórroga de la fase 1 respecto a ajustes en áreas dado que las condiciones de diseño establecidas en el Decreto Municipal 407 de 299 superan lo indicado en la NTC 4595. Este proyecto requirió el trámite de una fase intermedia por medio del otrosí No. 2 para diseñar las obras complementarias consistentes en muro de contención. Posteriormente, se tramitó el otrosí No. 3 para la ejecución de obras complementarias consistentes en demolición y aprovechamiento forestal contemplando una ampliación de 45 días calendario para la fase 2 y cuyo valor sería asumido por la ETC. Finalmente, se requirió el trámite del otrosí No. 4 para obras complementarias correspondientes a muros de contención, manejo de aguas lluvias y estabilización de taludes internos del predio con una adición presupuestal y prórroga de 73 días calendario para adelantar las labores señaladas. En carpeta de anexos Observación 24 se anexan las novedades contractuales referidas anteriormente.*

A.O 400051 I.E. ATANASIO GIRARDOT, GIRARDOTA. *Remitirse a la observación 23 donde se presenta la trazabilidad de este proyecto.*

A.O 400049 I.E. CONCEJO MUNICIPAL, LA ESTRELLA: *El AO 400049 IE Concejo Municipal inició la fase 1 el 08 de febrero de 2017, terminó contractualmente el 23 de mayo de 2017 y hasta el 12 de marzo de 2018 fue avalado el último componente de fase 1, por lo cual, con esta fecha fue suscrita el acta de recibo a satisfacción. De esta manera, y ante el atraso evidenciado de la fase 1 se deben aplicar los descuentos de Acuerdos de Nivel de Servicio ANS previstos contractualmente, una vez se suscriba el acta de liquidación del AO. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la UG FFIE no se recibió para trámite la factura por parte de la interventoría Consorcio CCI, por concepto de la fase 1 expedida por el Consorcio Mota-Engil. En relación con lo anterior, en la carpeta de anexos Observación 24 puede verificarse lo atinente a este punto. Se requirió efectuar el trámite del otrosí No.1 para adición de valor y prórroga correspondiente a la fase intermedia para el diseño de obras complementarias relacionadas con la estabilización de terreno, consistente en actividades de geotecnia, muros de contención y manejo hidrosanitario. Posteriormente, mediante el otrosí No. 2 se modifica el alcance del Acuerdo de Obra, relacionado con la ejecución de dichas obras complementarias necesarias para el correcto funcionamiento del proyecto. En relación con lo anterior, en la carpeta de anexos Observación 24 puede verificarse lo atinente a este punto.*

A.O 402039 I.E. LA MILAGROSA, ABRIAQUÍ: *El AO 402039 IE La Milagrosa inició la fase 1 el 22 de marzo de 2018, terminó contractualmente el 06 de junio de 2018 y hasta el 08 de marzo de 2019 fue avalado el último componente de fase 1, por lo cual, con esta fecha fue suscrita el acta de recibo a satisfacción. De esta manera, y ante el atraso evidenciado de la fase 1 se deben aplicar los descuentos de Acuerdos de Nivel de Servicio ANS, previstos contractualmente, una vez se suscriba el acta de liquidación del AO. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la UG FFIE no se recibió para trámite la factura por parte de la interventoría Consorcio CCI, por concepto de la fase 1 expedida por el Consorcio Mota-Engil. Se requirió efectuar el trámite del otrosí No.1 para adición en tiempo correspondiente a la fase intermedia para el diseño de obras complementarias relacionadas con la estabilización de terreno donde se implantará el proyecto, esto con el fin de determinar el alcance y el valor de dichas actividades necesarias para el correcto funcionamiento del proyecto. Es importante señalar que para este Acuerdo de Obra, la Interventoría recomendó la terminación anticipada por presunto incumplimiento, y este fue notificado al Contratista Consorcio Mota-Engil y a la Aseguradora Seguros Confianza mediante el documento X46835 el día 16 de agosto de 2019 y del cual se anexa el respectivo soporte. En relación con lo anterior, en la carpeta de anexos Observación 24 puede verificarse lo atinente a este punto. Finalmente, y tal como fue desarrollado in extenso en la respuesta a la observación No. 2, a la cual hemos solicitado al ente de control remitirse, debemos reiterar que en efecto, es posible que en ejecución de cualquier contrato y a pesar de la definición y verificación de requisitos y condiciones habilitantes de carácter jurídico, técnico y financiero durante la etapa precontractual, encaminados a garantizar la selección de un contratista idóneo, puedan presentarse incumplimientos del contratista que generen demoras en la ejecución del contrato, situación que aun cuando indeseable es susceptible de presentarse en la ejecución de cualquier contrato, pero de la cual no se deriva necesariamente reproche disciplinario para quien tenía la calidad de contratante; máxime en contratos que como los auditados fueron dotados de una interventoría encargada de efectuarle seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico al cumplimiento de su objeto y obligaciones. En tales eventos, corresponde determinar si las acciones desplegadas por el contratante a la luz de las herramientas previstas en el contrato y en la normativa aplicable, fueron adecuadas para conminar al cumplimiento de las obligaciones contractuales y cuando ello no es posible, si las acciones realizadas por el contratante fueron las idóneas para garantizar la satisfacción de los fines del contrato, todo lo anterior respetando además las garantías procesales del contratista. Para el caso sub examine y por las razones señaladas, se considera que las gestiones adelantadas están acreditadas por parte del PA FFIE y la Unidad de gestión del FFIE. Así las cosas, presentada ante el equipo auditor, la trazabilidad de los proyectos y demostrando con ello que se ha actuado en el marco de sus competencias y ha acometido todas las acciones tendientes a lograr la ejecución de los mismos, solicitamos respetuosamente retirar la observación”.*

Comentario de la CGR

En este hallazgo no se hace alusión a deficiencias de planeación, sino, a debilidades de control y falta de mecanismos de control efectivos que no permitieron corregir oportunamente el problema de incumplimiento de plazos, teniéndose demasiados frentes de obra activos y disposición de recursos insuficientes por parte del Contratista (concentración contractual) y la ocurrencia de reprocesos por varias revisiones y ajustes para aprobación de diseños y que todavía falta el cobro de la cláusula penal pecuniaria y garantía de cumplimiento, para compensar las deficiencias de desempeño en los Acuerdos de Niveles de Servicio-ANS por retrasos e incumplimiento de cronogramas.

La Entidad no desconoce que se excedieron los plazos para ejecución de la fase 1 indicando que se deben hacer los respectivos descuentos por incumplimiento de los Acuerdos de Nivel de Servicio ANS, previstos contractualmente, al momento de liquidar el A.O, hecho que aún no ha sido efectuado para varios A.O en los que se presentó este problema, faltando también el cruce de cuentas y liquidación del contrato marco de obra 1380-39-2016, que garanticen el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento.

Con respecto a la supervisión y seguimiento contractual por la interventoría, se vislumbran debilidades, falta de mecanismos de control efectivos y toma de correctivos con mayor oportunidad, en cuanto a que el contrato marco de obra fue suscrito en el año 2016 con plazo de 36 meses, gran parte de los acuerdos de obra fueron suscritos en enero de 2017, presentándose demoras para la elaboración y entrega de los estudios y diseños siendo aprobados en la vigencia 2018 y posteriormente hubo retrasos para el ejecución de las obras de construcción de la fase 2 durante la vigencia 2019, en donde muchos proyectos ni siquiera iniciaron esta fase quedando solo con licencia de construcción expedida, transcurriendo el tiempo y venciendo los términos y los proyectos que iniciaron fase 2 tienen avances físicos incipientes de tan solo el 11% que corresponde a actividades preliminares tales como campamento, cerramiento, valla informativa y Localización y replanteo, habiendo transcurrido 3 años para la declaración de terminación anticipada por incumplimiento.

En complemento a lo anterior, se precisa que la muestra de auditoría tiene 33 proyectos de infraestructura educativa en Antioquia, de los cuales 25 están relacionados en la observación N°2 con un retraso en las obras físicas del 95,56% llegando tan solo algunos de estos proyectos a un avance de obra física del 11% en actividades preliminares como ya antes se anotó. Adicional a estos hay 6 proyectos (Ciudad Bolívar, Puerto Nare, Tarso, El Carmen de Viboral, Sonson, Cocorná) que fueron cancelados por desacuerdos jurídicos para su ejecución y 2 proyectos de Bello que fueron cancelados anticipadamente (400028-OBR y 400023-OBR), por lo que es contundente que hubo una baja ejecución física de los proyectos evaluados y consecuentemente la ejecución financiera también fue muy baja, pues la fase 1 de estudios y diseños (que aunque con retrasos fue completada en todos los proyectos viabilizados), tiene un valor pequeño en comparación contra los recursos asignados para la fase 2 de construcción de las sedes educativas, los cuales están consignados en la fiduciaria esperando ser ejecutados y desembolsados.

También se anota que a pesar de que se adicionaron recursos y se amplió el plazo para efectuar algunas obras complementarias o mejoramientos a cargo de las E.T.C, también se presentó incumplimiento en estas obras, ya que en algunos casos fueron programados, pero no realizados tales trabajos. En conclusión, lo observado se valida como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 101 Costos pendientes por reconocer (D)

Los límites mínimos y máximos para la ejecución de los acuerdos de obra, en la fase 1-preconstrucción (desde 2,5 hasta 7 meses) y fase 2 de construcción (desde 1,5 hasta 12 meses o más) son los indicados en el numeral 9.7 de los Términos y condiciones contractuales-TCC y son definidos específicamente en cada Acuerdo de Obra de acuerdo al área en m² del proyecto a ejecutar.

La Cláusula séptima del contrato marco de obra 1380-39-2016 establece entre otras obligaciones generales del contratista, las siguientes: *“5. Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del contrato. 8. Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas pre contractuales y contractuales, evitando dilaciones o cualquier situación que obstruya la normal ejecución del contrato. De otra parte, La Cláusula séptima del contrato marco de obra 1380-39-2016 establece entre otras obligaciones generales del contratista, las siguientes: (...) 30. En caso de presentarse retrasos imputables al contratista en la entrega y puesta en funcionamiento del(los) proyecto(s) requeridos(s) objeto de los Acuerdos de Obra suscritos, el CONTRATISTA asumirá los costos de cualquier índole que puedan presentarse por cuenta del dicho retraso, (...) Y la cláusula décima séptima instituye lo siguiente como resarcimiento de perjuicios: “DECIMA SÉPTIMA. CLÁUSULA PENAL: El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones por parte del CONTRATISTA, dará lugar a que este se encuentre obligado a pagar al CONTRATANTE, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del Contrato, como estimación anticipada de los perjuicios que se causen por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, sin necesidad de constituirlo en mora o de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. Esta pena se impondrá sin perjuicio de que el CONTRATANTE persiga la indemnización de perjuicios adicionales ocasionados con el incumplimiento, cuando el monto de la pena pecuniaria no permita su total reparación”.*

La Ley 734 de 2002 en su artículo 34, especifica lo siguiente: Deberes. Son deberes de todo servidor público: *“(...) 28. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas”.* De igual manera, la citada Ley en el artículo 4°, establece: *“Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.*

En el informe de interventoría para el inicio del procedimiento de terminación anticipada del contrato marco de obra N° 1380-39-2016 por causal de incumplimiento (documento ICOL-G1-12027-19 del 10 de octubre de 2019, recibido FFIE 2019-ER.20541), se indica en el numeral 12. Tasación de perjuicios ocasionados por el incumplimiento: *“(...) 12. TASACION DE PERJUICIOS OCASIONADOS POR EL INCUMPLIMIENTO. Uno de los efectos de la Terminación Anticipada es la aplicación de la Cláusula Penal, la cual fue contemplada como estimación anticipada de perjuicios. No obstante, el Contratante se podrá reservar el derecho a perseguir la reparación de los perjuicios adicionales que no queden compensados con la aplicación de la Cláusula Penal. Es así, como la habilitación para que el Contratante haga efectiva la cláusula penal, se origina del ejercicio de la autonomía de la voluntad privada que las partes plasmaron en el Contrato Marco de Obra N° 1380-39-2016, claro*

está, previo al procedimiento contractual que declara la Terminación anticipada. (...) Por lo tanto, y en cumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas del Contrato de Interventoría y sus respectivos (TCC) nos disponemos a tasar el monto de la Cláusula Penal que tendría lugar, de la siguiente forma:

Valor del Contrato Marco de Obra N° 1380-39-2016:	\$465.000.000.000
Valor suscrito del Contrato Marco	\$441.313.539.029
Cláusula Penal correspondiente al 10%	\$44.131.353.903

En respuesta dada por el FFIE mediante oficio (Salida FIE2020EE004507- Respuesta a 2020EE0047116) donde informa los recursos adicionales para la reasignación de los proyectos y los conceptos y costos cubiertos con esta estimación presupuestal (Cuadro Punto 5. cuadro de valores para reasignación), se contemplaron las siguientes variables (costos de licencias de construcción vencidas, Supervisor técnico Independiente, actualización a precios unitarios de las obras conforme a los TCC, ajuste a estudios y diseños si se requiere, valor adicional del costo de la interventoría), indicando los siguientes valores y totales:

Cuadro No. 146

Valoración necesidad recursos adicionales para reasignación de proyectos

Nº	LLAVE	ETC	INSTITUCION EDUCATIVA	DEPARTAMENTO	TOTAL NUEVO PROYECTO DE OBRA	NECESIDAD DE OBRA CONTINGENCIA	VALOR TOTAL INTERVENTORIA	NECESIDAD INTERVENTORÍA CONTINGENCIA	NECESIDAD REASIGNACIÓN
1	LL4-1014	ANTIOQUIA	I. E. LA MILAGRO	ANTIOQUIA	1.293.015.466	-	146.617.187	16.106.030	16.106.030
2	LL727	MEDELLÍN	IE BENJAMIN HER	ANTIOQUIA	6.770.054.259	1.009.325.262	791.216.783	511.344.413	1.520.669.675

(...)

22	LL4-0799	RIONEGRO	IE. GUILLERMO G	ANTIOQUIA	2.606.211.615	603.742.479	252.360.313	113.752.969	717.495.448
23	LL4-1625	MEDELLÍN	IE SAN ANTONIO	ANTIOQUIA	5.440.050.634	656.215.015	503.609.360	198.833.065	855.048.080
Totales					165.024.690.071	39.931.710.971	13.734.616.288	7.319.243.114	47.250.954.085

Fuente: Información suministrada por el FFIE.

La necesidad de reasignación se estima en \$47.250.954.085 (no se incluye el valor para reasignación de acuerdos de obra y acta de servicios por efectos de cambios de vigencia), siendo insuficientes los recursos disponibles con la aplicación de la cláusula penal pecuniaria para cubrir los costos adicionales por contingencia para reasignación de los proyectos.

Además, en la valoración de perjuicios indicada en el informe de interventoría y necesidad de recursos para reasignación de proyectos del FFIE, no se aprecian la valoración de perjuicios económicos que han tenido las Entidades Territoriales e Instituciones Educativas por concepto de alquiler de edificaciones y transporte escolar adicionales por haber excedido los plazos iniciales para construcción y entrega de las sedes educativas por incumplimiento del contratista de obra inicial y que deben ser también cubiertos de manera adicional, a la reasignación de los contratos, durante reinicio y nuevos plazos para terminación de las obras. Por tanto, no se tiene aún la estimación de perjuicios totales que permitan realizar el cruce de cuentas y liquidación del contrato estando pendiente el cobro y recibo de recursos

de la cláusula penal pecuniaria y garantía por cumplimiento (póliza de seguro), de forma que se garantice la indemnización de perjuicios adicionales ocasionados con el incumplimiento.

Lo anterior, debido a retrasos y deficiencias en la ejecución contractual, incumplimiento contractual y debilidades de control y de gestión, que aún no permiten estimar la totalidad de los perjuicios causados por el incumplimiento, lo que impide tener la certeza que garantice la indemnización de perjuicios adicionales ocasionados con el incumplimiento al FFIE, Entidades Territoriales e Instituciones Educativas. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario.**

Respuesta del Auditado

“(…) De manera respetuosa reiteramos las consideraciones expuestas a lo largo del presente documento en relación con: i) que la causa de los retrasos que censura el ente de control es imputable, de una parte, al Consorcio Mota” Engil, y en otros casos, derivados de circunstancias no imputables a la UG FFIE ni al PA FFIE, ii) que ante el incumplimiento del contratista, la UG FFIE y el PA FFIE han adelantado las acciones de su competencia y que se concretaron en la aplicación de los descuentos por ANS conforme lo solicitado por la interventoría y la terminación anticipada de los contratos por incumplimiento del contratista junto con el inicio de las acciones para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y iii) que ante la terminación anticipada procedió a reasignarse a nuevos contratistas la totalidad de proyectos que en efecto, hoy se encuentran en ejecución en distintas fases. Se reitera que en efecto, es posible que en ejecución de cualquier contrato y a pesar de la definición y verificación de requisitos y condiciones habilitantes de carácter jurídico, técnico y financiero durante la etapa precontractual, encaminados a garantizar la selección de un contratista idóneo, puedan presentarse incumplimientos del contratista que generen demoras en la ejecución del contrato, situación que aun cuando indeseable es susceptible de presentarse en la ejecución de cualquier contrato, pero de la cual no se deriva necesariamente reproche disciplinario para quien tenía la calidad de contratante; máxime en contratos que como los auditados fueron dotados de una interventoría encargada de efectuarle seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico al cumplimiento de su objeto y obligaciones. En tales eventos, corresponde determinar si las acciones desplegadas por el contratante a la luz de las herramientas previstas en el contrato y en la normativa aplicable, fueron adecuadas para conminar al cumplimiento de las obligaciones contractuales y cuando ello no es posible, si las acciones realizadas por el contratante fueron las idóneas para garantizar la satisfacción de los fines del contrato. Todo lo anterior respetando además las garantías procesales del contratista. Tales acciones, como consideramos se ha explicado en el presente documento, fueron desplegadas por la UG-FFIE y por tanto no habría lugar a reproche disciplinario. Finalmente debe señalarse que la totalidad de gastos en que se deba incurrir y tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, y que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación de los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente, todas estas acciones que están en términos para poder efectuarse”.

Comentario de la CGR

La Entidad tiene en cuenta que deben ser resarcidos los diferentes perjuicios ocasionados por el incumplimiento del Contratista de obra inicial, indicando que se está adelantando gestiones para el cobro de la cláusula penal pecuniaria y reclamación ante la aseguradora pero se enfatiza el hecho de que tales recursos aún no han sido recibidos y apropiados en las cuentas a favor del FFIE de forma que aún no se tiene el cumplimiento y pruebas del resarcimiento de los perjuicios detectados, y tal como se expone en la observación tampoco se han determinado y cuantificado con plenitud otros perjuicios como los ocasionados a las ET e I.E. por conceptos como pago de arriendos, transporte escolar para prestación del servicio y otras afectaciones que se prolongaron más allá de los plazos inicialmente establecidos para la edificación de las obras (fase 1-Estudios y Diseños, Fase 2-Construcción, Fase 3-Cierre y Post-construcción) y que siguen ocasionando pagos extras hasta concluir la ejecución de los nuevos procesos contractuales y hasta la entrega definitiva de las obras.

Más aún, como se señala en la observación, los costos de contingencia para reasignación de los proyectos están estimados en \$47.250.954.085 y la cláusula penal pecuniaria tiene cobertura hasta un valor de \$44.131.353.903 y por tanto no alcanzan a cubrir la totalidad de los perjuicios ya considerados, sin determinar todavía la cuantía de los perjuicios pretendidos y reclamados por las E.T, que aún están en proceso de evaluación.

Con respecto a la supervisión y seguimiento contractual por la interventoría, se vislumbran debilidades, falta de mecanismos de control efectivos y toma de correctivos con mayor oportunidad, en cuanto a que el contrato marco de obra fue suscrito en el año 2016 con plazo de 36 meses, gran parte de los acuerdos de obra fueron suscritos en enero de 2017, presentándose demoras para la elaboración y entrega de los estudios y diseños siendo aprobados en la vigencia 2018 y posteriormente hubo retrasos para el ejecución de las obras de construcción de la fase 2 durante la vigencia 2019, en donde muchos proyectos ni siquiera iniciaron esta fase quedando solo con licencia de construcción expedida, transcurriendo el tiempo y venciendo los términos y los proyectos que iniciaron fase 2 tienen avances físicos incipientes de tan solo el 11% que corresponde a actividades preliminares tales como campamento, cerramiento, valla informativa y Localización y replanteo, habiendo transcurrido 3 años para la declaración de terminación anticipada por incumplimiento.

En conclusión, lo observado se valida como hallazgo con **presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 102. Acuerdo de Obra N° 400006 de 2016 I.E. San Pascual Municipio Cañasgordas - Antioquia (D)

El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011 *“define la responsabilidad de los Interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, (...)”*.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 *“establece que el supervisión e interventoría contractual, debe proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual (...) y el artículo 84 de la de la misma ley establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores (...)”*.

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”*

De igual manera, la citada Ley, en el Artículo 4°, establece: *“Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”*.

Acuerdo de Obra N° 400006 de 2016. Cláusula Décimo Segunda. Obligaciones del Contratista: *“1. Obrar de buena fe en el desarrollo del Acuerdo. 2. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción en la Institución Educativa de conformidad con los términos y condiciones previstas en el presente Acuerdo. 3. Ejecutar, bajo su propia responsabilidad, los servicios contratados, en la forma indicada en el Contrato Marco, Anexo Técnico y en este Acuerdo, atendiendo las instrucciones técnicas impartidas por el Interventor o el Contratante, con total independencia técnica, laboral y administrativa. 9. Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso de control del cronograma y del presupuesto. 13. Realizar la entrega final de la Obra cumpliendo todos los requerimientos que para el efecto realice la Interventoría y/o el Contratante previsto en el presente Acuerdo, el Contrato Marco y sus Anexos. 28. Cumplir todas las normas y disposiciones de las leyes y reglamentos vigentes que se relacionen de una u otra forma con el presente Acuerdo, así como aquellas que sean expedidas con posterioridad a su celebración y resulten aplicables al inicio de la ejecución de la Obra en sus diferentes actividades. 29. Cumplir y acatar todas las obligaciones contenidas en el Contrato Marco, en los TCC, en el Anexo Técnico y demás documentos integrantes de los mismos”*.

Acta de Servicios N° 400006 de 2016. Cláusula Décimo Segunda. Obligaciones del Contratista. *“2. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de interventoría sobre las fases de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción de la Institución Educativa en los términos y condiciones previstas en la presente Acta. 3. Ejecutar, bajo su propia responsabilidad, los servicios contratados, en la forma indicada en el Contrato Marco, Anexo Técnico y en este Acuerdo, atendiendo las instrucciones técnicas impartidas por el Supervisor o el*

Contratante, con total independencia técnica, laboral y administrativa. 6. Presentar, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento del periodo que corresponda, los informes diarios, semanales y mensuales sobre el avance de obra (Informes") en los que se deberá incluir como mínimo la información indicada en el Anexo Técnico. Adicionalmente, deberá presentar los demás informes que sean expresamente solicitados por el Contratante y/o el Supervisor. 7. Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso de control del cronograma y del presupuesto. 21. Cumplir y acatar todas las obligaciones contenidas en el Contrato Marco, en los TCC, en el Anexo Técnico y demás documentos integrantes de los mismos".

Manual de Supervisión e Interventoría PA-FFIE. Subcomponente 4.1: Actividades de Ejecución, Seguimiento y Control. D. Componente 4 - Ejecución, Seguimiento y Control. Actividad D3. Efectuar los Comités de Seguimiento del proyecto. Roles y responsabilidades: *"Contratista: asistir al Comité de Seguimiento del proyecto convocado por la Interventoría y suscribir el acta de comité de seguimiento. Atender los compromisos que surjan del comité. Interventor: ejercer las actividades propias de secretaria técnica de los comités de seguimiento. Al inicio de las actividades contractuales, acordar con el contratista y el Supervisor la periodicidad de los comités de seguimiento, indicando sitio de reunión (el Interventor deberá propender para que los comités se adelanten en el sitio de la obra), día de la semana y hora. En dicho comité se debe abordar como mínimo los siguientes temas y tomar las decisiones del caso: - **Seguimiento técnico (realizar recorrido del proyecto, seguimiento al cronograma, revisión de ensayos, pruebas, certificados de conformidad, según corresponda el tipo de contrato).** - Seguimiento administrativo (pagos de seguridad social y parafiscal, nómina – en aquellos contratos donde así se estipule, control de personal, proveedores). - **Seguimiento financiero (anticipo, actas parciales, acta de entrega y recibo final).** (Subrayado y en negrilla por el auditor) - **Seguimiento legal (novedades contractuales, cumplimiento contractual).** (Subrayado y en negrilla por el auditor). - Seguimiento al Plan de Aseguramiento de Calidad - S&SO y Ambiental. - Seguimiento aspecto Social (relación comunidad, generación de empleo). Supervisor: Asistir, salvo causal de fuerza mayor, al (a los) Comités de Seguimiento del proyecto, suscribir el (las) acta(s) de comité de seguimiento y atender los compromisos que surjan del comité. Coordinador regional: cuando se requiera, asistir al Comité de Seguimiento del proyecto, suscribir el acta de comité de seguimiento y atender los compromisos que surjan del comité".*

Una vez verificada las fechas de inicio y terminación de la fase 1 (**no hay orden de inicio y cierre suscritas por las partes**) se evidenció que la primera acta se suscribió el 06-01- 2017 y la segunda acta debió suscribirse el 21-04-2017 para un plazo de 3,5 meses. La fase intermedia inicio el 20-03-2018, y terminó el 20-04-2018. La orden de inicio de la fase 2 fue suscrita solo hasta el 8 de abril de 2019, dejando sin soporte técnico legal las actividades realizadas durante el periodo comprendido entre el 21 de marzo y el 7 de abril de 2019. No se evidenciaron actas de suspensión y reinicio entre las fases que permitan justificar los hechos o circunstancias que motivaron el incumplimiento de los plazos del proyecto.

Las actas de recibo a satisfacción firmadas por la interventoría y el contratista del cumplimiento del objeto de la etapa 1 fue el 22 de octubre de 2018 es decir dieciocho (18) meses después del plazo establecido. Sin embargo, la licencia de construcción fue expedida por la Secretaría de Planeación de Cañasgordas mediante expedida

mediante Resolución Administrativa No. 001 el 12 de enero de 2018, lo cual corrobora el incumplimiento del contratista de obra, en la entrega oportuna de los estudios y diseños, para su verificación y validación y la falta de control de estos documentos técnicos por parte de la interventoría, para el seguimiento de la obra.

La anterior situación se presentó debido a las deficiencias en el control técnico y legal del Acuerdo de Obra, por parte del contratista, la interventoría y la supervisión del mismo, afectando negativamente las expectativas de los entes territoriales, entidades administrativas y a la población objetivo en el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos. Además, de mayores costos por reasignación de proyectos, ante el incumplimiento en la entrega oportuna de la obra y la Terminación Anticipada por Incumplimiento en la ejecución del Contrato Marco de Obra CMO No. 1380-39- 2016. **Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“En los documentos contractuales suministrados por el FFIE, no se evidenciaron en el informe de interventoría del Consorcio CCI, los diseños de las obras complementarias, el presupuesto y memorias de cálculo de las actividades ejecutadas por el contratista Consorcio Mota-Engil en la fase 2 del hito preliminares Bloque A, Bloque B y Bloque C y el presupuesto y memorias de cálculo de las actividades ejecutadas Obras Complementarias, específicamente del Muro de Contención M1 (Hito 1 Preliminares Excavación, Concreto, Acero) cuyo avance de ejecución según dicho informe fueron: Tramo 1 - A (15%); Tramo 1 - B (20%) Tramo 1 - C (20%) Tramo 1 - D (20%) y Muro de Contención M2 (Hito 1 Preliminares Excavación, Concreto, Acero) Tramo 2 - A (5%), Tramo 2 - B (28%), Tramo 2 - C (28%), con el fin de establecer los porcentajes reales de avance que permitan pagar y liquidar las obras reconocidas por la Interventoría durante la ejecución de la obra (ver tabla 15). Igualmente, en el informe de interventoría no fueron descritos los valores, cantidades y especificaciones de los ítems que componen el hito Preliminares, ni se presentó el registro fotográfico de la ejecución de los mismos, como por ejemplo: el ítem Suministro e instalación de la valla informativa, para efectos de realizar la verificación técnica ? económica, en la ejecución del ítem contratado por \$59.900.743, para la instalación de tres (3) vallas informativas, cuando se requería una valla, la cual convendría ubicarse en el acceso principal a la institución educativa, reflejando un inadecuado control técnico, legal y financiero por parte de la interventoría y la supervisión, lo cual generó un presunto detrimento patrimonial por el valor de \$299.503.717 (ver tabla 16 y tabla 17). Por otra parte, una vez verificada las fechas de inicio y terminación de la fase 1 (no hay orden de inicio y cierre suscritas por las partes) se evidenció que la primera acta se suscribió el 06 de enero de 2017 y la segunda acta debió suscribirse el 21 de abril de 2017 para un plazo de 3,5 meses. La fase intermedia inicio el 20 de marzo de 2018, y terminó el 20 de abril de 2018. La orden de inicio de la fase 2 fue suscrita solo hasta el 8 de abril de 2019, dejando sin soporte técnico legal las actividades realizadas durante el periodo comprendido entre el 21 de marzo y el 7 de abril de 2019. No se evidenciaron actas de suspensión y reinicio entre las fases que permitan justificar los hechos o circunstancias que motivaron el incumplimiento de los plazos del proyecto.

Las actas de recibo a satisfacción firmadas por la interventoría y el contratista del cumplimiento del objeto de la etapa 1 fue el 22 de octubre de 2018 es decir dieciocho (18) meses después del plazo establecido. Sin embargo, la licencia de construcción fue expedida por la Secretaría de Planeación de Cañasgordas mediante expedida mediante Resolución Administrativa No. 001 el 12 de enero de 2018, lo cual corrobora el incumplimiento del contratista de obra, en la entrega oportuna de los

estudios y diseños, para su verificación y validación y la falta de control de estos documentos técnicos por parte de la interventoría, para el seguimiento de la obra. En relación con la observación efectuada, en primera instancia solicitamos al ente de control remitirse a las consideraciones efectuadas a propósito de las observaciones 13, 14, 15 y 16 contenidas en el presente documento. Sin perjuicio de lo anterior, reiteraremos algunas consideraciones preliminares respecto de la estructura jurídica del Contrato Marco de Obra y su Acuerdo de Obra, particularmente el hecho de que se pactó bajo la modalidad de precio global fijo, y posteriormente nos referiremos de manera particular a las observaciones efectuadas respecto de la IE San Pascual. Precisado lo anterior, debemos señalar que el contrato marco de obra, así como su Acuerdo de Obra se estructuraron bajo la modalidad de precio global fijo. Sobre dicha modalidad, ha señalado el Consejo de Estado [10] que son aquellos contratos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma fija, siendo el único responsable de la vinculación de personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales, mientras que en el contrato a precios unitarios la forma de pago es por unidades o cantidades de obra y el valor total corresponde al que resulta de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas comprometiéndose el contratista a realizar las obras especificadas en el contrato. Dicha precisión es importante en la medida que conceptos tales como Ítems contractuales, cantidades de obra ejecutadas, etc., son conceptos propios de contratos pactados a precios unitarios, pero resultan ajenos por completo a aquellos contratos pactados a precio global, en los que en tanto no se modifique el alcance contratado, dicho precio remunera la totalidad de actividades adelantadas por el contratista independiente de las menores o mayores cantidades de obra que ello demande. En tal sentido, en el valor total del Acuerdo de Obra se incluyen todos los gastos, costos directos e indirectos (Administración, Imprevistos y Utilidades), derivados de la celebración, ejecución y liquidación del mismo.

En consonancia con lo anterior, conforme lo previsto en la cláusula primera de los Contratos Marco de Obra y en los Acuerdos de Obra, así como en el numeral 6. FORMA DE PAGO DE LOS ACUERDOS DE OBRAS del Anexo Técnico y particularmente el literal b) Fase 2 Construcción, se establecieron pagos parciales quincenales o mensuales de cada Acuerdo de Obras en ejecución, de acuerdo con las actas parciales de avance de obra ejecutada de cada uno de los hitos de obra. Debe aclararse que la definición de los valores de los hitos que conforman el presupuesto se realiza mediante la metodología de porcentaje de incidencia del hito en el valor total de la obra, que para el caso de preliminares, se determinó que correspondía a un 10 u 11 por ciento (dependiendo de las particularidades del proyecto) del valor total de la obra. En tal sentido los pagos efectuados no se realizan a partir de la verificación de las cantidades de obra ejecutadas sino a partir de la verificación acerca del cumplimiento de unos hitos y se pagaba cuando se verificaba por el interventor la realización, entre otras actividades, del campamento de obra, dotaciones sanitarias, cerramientos provisionales, servicios provisionales, localización y replanteo cuando se requiera, excavaciones manuales y mecánicas, así como rellenos y compactaciones, lo anterior conforme lo previsto en el Anexo 2 de Especificaciones Generales. Precisado lo anterior, se debe indicar que los pagos realizados al Contratista de Obra Consorcio Mota-Engil por concepto del **hito de preliminares** fueron aprobados por la interventoría Consorcio CCI y tramitados por la UG FFIE una vez revisados los respectivos soportes de la factura radicada (anotación de bitácora, registro fotográfico, acta terminación hito, acta de balance presupuestal, presupuesto por hitos, y demás requerimientos exigidos en el Manual de Supervisión e Interventoría) y de acuerdo con las condiciones contractuales establecidas.

A.O. 40006-IE San Pascual. Con relación a la observación en cuanto a Obras complementarias, debemos indicar que de acuerdo con lo establecido en el Anexo Técnico, documento contractual del proceso de contratación No.04 de 2016, establece “**El presupuesto por hitos** presentado por el Contratista será el que la Interventoría utilizará para **aprobar los pagos parciales** por avance de

obra". Así mismo, "el sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1,2 y 3) es por **precios global fijo** sin formula de ajuste (?) En consecuencia, el valor definitivo a precio global fijo según la oferta económica será el consignado en el Acuerdo de Obras por Proyecto"; es decir, el presupuesto quedó estipulado en el contrato por hitos con precio global y no por actividad con precios unitarios. En consecuencia, los pagos realizados al Contratista de Obra Consorcio Mota-Engil por concepto del **hito de preliminares** fueron aprobados por la interventoría Consorcio CCI y tramitados por la UG-FFIE una vez revisados los respectivos soportes de la factura radicada (anotación de bitácora, registro fotográfico, acta terminación hito, acta de balance presupuestal, presupuesto por hitos, y demás requerimientos exigidos en el Manual de Supervisión e Interventoría) y de acuerdo con las condiciones contractuales establecidas. La factura para el pago del hito de preliminares para el AO 400006 IE San Pascual, Cañasgordas, fue radicada por el Consorcio CCI en la UG FFIE con el comunicado ICOLANT-- G1-10435-19 con fecha 13 de junio de 2019. El comunicado contiene la Aprobación de Pago con fecha 1 de junio de 2019, expedida por el Consorcio CCI, avalando el pago del hito de preliminares por valor de \$299.503.717, terminado el 14 de mayo de 2019 tal como está registrado en el Acta de Cumplimiento de Hito, en el Registro fotográfico y en la Bitácora. El valor aprobado para pago del hito de preliminares corresponde al 11% del valor de la fase 2, tal como quedó establecido en el Presupuesto por hitos, suscrito entre contratista de obra y contratista de interventoría; Por tanto, se está pagando por el hito de preliminares debidamente cumplido y no por cada actividad que lo compone, no existen valores por separado para cada uno, es un precio global. Se aclara además, que para el hito de preliminares del proyecto en mención se requiere solo la instalación de una valla y no 3 como lo indica la observación, la cual está debidamente instalada, como se puede verificar en los soportes aportados en el la carpeta de anexos observación No. 17. En cuanto a órdenes de Inicio para Fase 1, debe ponerse de presente que conforme lo establecido en el Acuerdo de Obra el inicio de la Fase 1 se daba luego de la suscripción del AO y AS a los seis (6) días hábiles siguientes, sin que se haya establecido la obligación de suscribir acta de inicio, lo que no constituye transgresión alguna. Así las cosas, de manera respetuosa se solicita retirar la presente observación".

Comentario de la CGR

En conclusión, la respuesta del sujeto vigilado manifiesta que "el sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1,2 y 3) es por precios global fijo sin formula de ajuste; por hitos terminados y de acuerdo al Presupuesto por hitos suscrito, y a su vez allega seis carpetas denominadas: *Actas Cierre F1 AS, AO-OtroSí, Calificaciones, Informe Diario CCI, Obras Preliminares y Pago Hito Preliminares*; las cuales contienen evidencia de la ejecución de los diseños de las obras complementarias y del hito preliminares, desvirtuando el cuestionamiento del Ente de Control Fiscal. Por lo anterior, se retira la connotación fiscal establecida en la observación del Acuerdo de Obra No. 400006.

Sobre el particular relacionado con las actas de recibo a satisfacción del objeto de la etapa 1, firmadas por la interventoría y la licencia de construcción expedida por la Secretaría de Planeación Municipal, la entidad NO dio respuesta, confirmando lo observado por el Órgano de Control Fiscal.

En conclusión, se confirma lo observado por el órgano de control, lo que permite colegir la falta de control de los documentos contractuales que debían ser el soporte

técnico de la interventoría para el seguimiento del proyecto en obra. Se valida como **hallazgo con presunta connotación disciplinaria.**

Hallazgo N° 103. Acuerdo de Obra N° 400043 de 2017 I.E. San Antonio de Prado Sede Manuel María Mallarino Municipio de Medellín (D)

El artículo 82 de la Ley 1474 de 2011 “define la responsabilidad de los Interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, (...)”.

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 “establece que el supervisión e interventoría contractual, debe proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual (...) y el artículo 84 de la de la misma ley establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores (...)”. El artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

De igual manera, la citada Ley en el artículo 4°, establece: “Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.

Acuerdo de Obra N° 400043 de 2017. Cláusula Décimo Segunda. Obligaciones del Contratista: “1. Obrar de buena fe en el desarrollo del Acuerdo. 2. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción en la Institución Educativa de conformidad con los términos y condiciones previstas en el presente Acuerdo. 3. Ejecutar, bajo su propia responsabilidad, los servicios contratados, en la forma indicada en el Contrato Marco, Anexo Técnico y en este Acuerdo, atendiendo las instrucciones técnicas impartidas por el Interventor o el Contratante, con total independencia técnica, laboral y administrativa. 9. Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso de control del cronograma y del presupuesto. 13. Realizar la entrega final de la Obra cumpliendo todos los requerimientos que para el efecto realice la Interventoría y/o el Contratante previstos en el presente Acuerdo, el Contrato Marco y sus Anexos. 28. Cumplir todas las normas y disposiciones de las leyes y reglamentos vigentes que se relacionen de una u otra forma con el presente Acuerdo, así como aquellas que sean expedidas con posterioridad a su celebración y resulten aplicables al inicio de la ejecución de la Obra en sus diferentes actividades. 29. Cumplir y acatar todas las obligaciones contenidas en el Contrato Marco, en los TCC, en el Anexo Técnico y demás documentos integrantes de los mismos”.

Acuerdo de Obra N° 400043 de 2017. Cláusula Décimo Octava. Cláusula Penal. “Una vez declarado el incumplimiento de conformidad con lo previsto en la Cláusula Décima Séptima del Contrato Marco, el CONTRATISTA se encontrará obligado a pagar al CONTRATANTE, una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del Acuerdo de Obra, como estimación anticipada de los perjuicios que se causen por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, sin necesidad

de constituirlo en mora o de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. Lo anterior sin perjuicio de que el CONTRATANTE persiga la indemnización de perjuicios adicionales ocasionados con el incumplimiento”.

Acta de Servicios N° 400043 de 2017. Cláusula Décima Segunda. Obligaciones del Contratista. “1. Obrar de buena fe en el desarrollo del Acuerdo. 2. Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de interventoría sobre las fases de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción de la Institución Educativa en los términos y condiciones previstas en la presente Acta. 3. Ejecutar, bajo su propia responsabilidad, los servicios contratados, en la forma indicada en el Contrato Marco, Anexo Técnico y en este Acuerdo, atendiendo las instrucciones técnicas impartidas por el Supervisor o el Contratante, con total independencia técnica, laboral y administrativa. 6. Presentar, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento del periodo que corresponda, los informes diarios, semanales y mensuales sobre el avance de obra (Informes”) en los que se deberá incluir como mínimo la información indicada en el Anexo Técnico. Adicionalmente, deberá presentar los demás informes que sean expresamente solicitados por el Contratante y/o el Supervisor. 7. Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso de control del cronograma y del presupuesto. 21. Cumplir y acatar todas las obligaciones contenidas en el Contrato Marco, en los TCC, en el Anexo Técnico y demás documentos integrantes de los mismos”.

Manual de Supervisión e Interventoría PA-FFIE. Subcomponente 4.1: Actividades de Ejecución, Seguimiento y Control. D. Componente 4 – Ejecución, Seguimiento Y Control. Actividad D3. Efectuar los Comités de Seguimiento del proyecto. Roles y responsabilidades: “Contratista: asistir al Comité de Seguimiento del proyecto convocado por la Interventoría y suscribir el acta de comité de seguimiento. Atender los compromisos que surjan del comité. Interventor: ejercer las actividades propias de secretaria técnica de los comités de seguimiento. Al inicio de las actividades contractuales, acordar con el contratista y el Supervisor la periodicidad de los comités de seguimiento, indicando sitio de reunión (el Interventor deberá propender para que los comités se adelanten en el sitio de la obra), día de la semana y hora. Convocar al contratista y a quienes requiera, a comités extraordinarios de seguimiento. Elaborar y suscribir el acta de comité de seguimiento. Atender los compromisos que surjan del comité. En dicho comité se debe abordar como mínimo los siguientes temas y tomar las decisiones del caso: - Seguimiento técnico (realizar recorrido del proyecto, seguimiento al cronograma, revisión de ensayos, pruebas, certificados de conformidad, según corresponda el tipo de contrato). (Subrayado y en negrilla por el auditor) -Seguimiento administrativo (pagos de seguridad social y parafiscales, nómina – en aquellos contratos donde así se estipule, control de personal, proveedores). - Seguimiento financiero (anticipo, actas parciales, acta de entrega y recibo final). (Subrayado y en negrilla por el auditor) -Seguimiento legal (novedades contractuales, cumplimiento contractual). (Subrayado y en negrilla por el auditor). -Seguimiento al Plan de Aseguramiento de Calidad – S&SO y Ambiental. -Seguimiento aspecto Social (relación comunidad, generación de empleo). Supervisor: Asistir, salvo causal de fuerza mayor, al (a los) Comités de Seguimiento del proyecto, suscribir el (las) acta(s) de comité de seguimiento y atender los compromisos que surjan del comité. Coordinador regional: cuando se requiera, asistir al Comité de Seguimiento del proyecto, suscribir el acta de comité de seguimiento y atender los compromisos que surjan del comité”.

Una vez verificada las fechas de inicio y terminación de la fase 1, se evidenció que la primera acta se suscribió el 08 de febrero de 2017 y la segunda acta se suscribió el 6 de agosto de 2018 para un plazo de 6,0 meses. No obstante, las actas de recibo a satisfacción del objeto de la etapa 1, solo fueron suscritas por las partes

contractuales solo hasta el 13 de diciembre de 2018, es decir diecisiete (16) meses y 7 días después de vencido el plazo.

Es de anotar que la licencia de construcción fue expedida mediante Resolución Administrativa No. C1-2393 de noviembre 13 de 2018, “*Por medio de la cual se otorga licencia de construcción en la modalidad de obra nueva y demolición*”, del Curador Urbano Primero de Medellín.

La anterior situación, se presentó debido a las deficiencias en el control técnico y legal del Acuerdo de Obra, por parte del contratista, la interventoría y la supervisión del mismo; afectando negativamente las expectativas de los entes territoriales, entidades administrativas y a la población objetivo en el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos. **Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“De la observación efectuada se extrae lo siguiente: El FFIE reportó el soporte financiero orden de pago OP 24 Pago No 1. CONSORCIO MOTA ENGIL X49900 FC1700001395 PREF246 DEMOLICIONES LL4-1625 Régimen Común (fecha de registro 30/09/2019 y pago 1/10/2019) y OP 5212 Pago No 1. CONSORCIO MOTA ENGIL X53482 FC DR1700001401 COSTOS DIRECTOS PRELIMINARES LL4-1625 Régimen Común (fecha de registro 19/11/2019 y pago 20/11/2019) por \$741.604.893 (ver tabla 18), y a favor de la Interventoría Consorcio CCI las órdenes de pago OP 45, 17, 4119 y 23 Pago No 1 Costos por valor total de \$59.728.464 correspondiente a la ejecución del hito de demoliciones, preliminares y visitas. Así mismo, en la información reportada por el FFIE, no se evidenciaron en el Informe Mensual INFORME MENSUAL No. 6 periodo 26 de noviembre al 13 de diciembre de 2019 del Consorcio CCI, las actividades de estudios geotécnicos y diseños estructurales de las obras complementarias (muros de contención) que dieron lugar a los Otro Sí No.2, y No. 4 del Acuerdo de Obra No. 400043 de 2017. Tampoco se evidenció el registro fotográfico del antes de la demolición, ni los planos o esquemas arquitectónicos y estructurales, ni las memorias de cálculo de las cantidades de obra de los inmuebles que fueron objeto de demolición, para establecer el presupuesto realmente ejecutado por el hito de demolición por el contratista Consorcio Mota-Engil. A raíz de la recomendación subrayada se requiere en la respuesta a esta observación, explicar los siguientes interrogantes:

- 1. ¿Los llenos a que hace referencia a que presupuesto le fueron cargados dichos costos o no fueron reconocidos por la Interventoría?*
- 2. ¿Respuesta del contratista a la fecha del requerimiento por parte de la interventoría?*
- 3. ¿Qué uso le tienen proyectada área de la demolición en la ejecución del proyecto?*
- 4. ¿Qué tipo y a que profundidad se realizó la excavación de la cimentación de las demoliciones?*
- 4. ¿El contratista de obra retiro la totalidad de los cimientos de ambas construcciones en la ejecución de las demoliciones?*
- 5. ¿Allegar informe de la disposición final de los escombros?*
- 6. ¿Estuvo la interventoría presente en las actividades de demolición? Sí la respuesta es afirmativa, adjuntar evidencias.*

Por lo anterior, se configura en presunto detrimento patrimonial de las demoliciones por valor de \$244.972.905. Respecto a la ejecución del hito Preliminares Bloque 1, Bloque 2A, Bloque 3 y Bloque 4 de la fase 2, no se evidenció el registro fotográfico de la ejecución de los ítems establecidos en la

programación de obra. Igualmente, no se reportaron en el informe de interventoría las cantidades de obra y valores realmente ejecutados, de los siguientes ítems del hito preliminares: Así mismo, al revisar el Presupuesto Suministro e Instalación de Valla Informativa del ítem 61 por \$14.917.667 (Bloque 1); ítem 149 por \$21.720.928 (Bloque 3); Ítem 240 \$19.926.843 (Bloque 2A); Ítem 332 \$13.637.044 (Bloque 2B) e Ítem 425 \$4.292.384 (Bloque 4); se debieron instalar cinco (5) vallas informativas que sumados dan como resultado el valor total de \$74.494.799 por concepto de dicho ítem en el hito del proyecto, valor antieconómico, teniendo en cuenta el buen uso y priorización de los recursos públicos. Solo bastaría emplear una sola valla en el acceso principal al predio, para dar a conocer la información del proyecto a las partes interesadas (ver tabla 23) Por último, se cuantifica como presunto detrimento patrimonial el pago realizado a la interventoría por los conceptos de preliminares y demoliciones cuyo valor pagado ascendió a \$59.428.764. En términos generales el presunto detrimento patrimonial asciende a \$808.725.163 (ver tabla 24) En relación con la observación efectuada, en primera instancia solicitamos al ente de control remitirse a las consideraciones efectuadas a propósito de las observaciones 13, 14, 15 y 16 contenidas en el presente documento. Sin perjuicio de lo anterior, reiteraremos algunas consideraciones preliminares respecto de la estructura jurídica del Contrato Marco de Obra y su Acuerdo de Obra, particularmente el hecho de que se pactó bajo la modalidad de precio global fijo, y posteriormente nos referiremos de manera particular a las observaciones efectuadas respecto de la IE San Antonio. Precisado lo anterior, debemos señalar que el contrato marco de obra, así como su Acuerdo de Obra se estructuraron bajo la modalidad de precio global fijo. Sobre dicha modalidad, ha señalado el Consejo de Estado^[13] que son aquellos contratos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma fija, siendo el único responsable de la vinculación de personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales, mientras que en el contrato a precios unitarios la forma de pago es por unidades o cantidades de obra y el valor total corresponde al que resulta de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas comprometiéndose el contratista a realizar las obras especificadas en el contrato.

Dicha precisión es importante en la medida que conceptos tales como Ítems contractuales, cantidades de obra ejecutadas, etc., son conceptos propios de contratos pactados a precios unitarios, pero resultan ajenos por completo a aquellos contratos pactados a precio global, en los que en tanto no se modifique el alcance contratado, dicho precio remunera la totalidad de actividades adelantadas por el contratista independiente de las menores o mayores cantidades de obra que ello demande. En tal sentido, en el valor total del Acuerdo de Obra se incluyen todos los gastos, costos directos e indirectos (Administración, Imprevistos y Utilidades), derivados de la celebración, ejecución y liquidación del mismo. En consonancia con lo anterior, conforme lo previsto en la cláusula primera de los Contratos Marco de Obra y en los Acuerdos de Obra, así como en el numeral 6. FORMA DE PAGO DE LOS ACUERDOS DE OBRAS del Anexo Técnico y particularmente el literal b) Fase 2 Construcción, se establecieron pagos parciales quincenales o mensuales de cada Acuerdo de Obras en ejecución, de acuerdo con las actas parciales de avance de obra ejecutada de cada uno de los hitos de obra. Debe aclararse que la definición de los valores de los hitos que conforman el presupuesto se realiza mediante la metodología de porcentaje de incidencia del hito en el valor total de la obra, que para el caso de preliminares, se determinó que correspondía a un 10 u 11 por ciento (dependiendo de las particularidades del proyecto) del valor total de la obra. En tal sentido los pagos efectuados no se realizan a partir de la verificación de las cantidades de obra ejecutadas sino a partir de la verificación acerca del cumplimiento de unos hitos y se pagaba cuando se verificaba por el interventor la realización, entre otras actividades, del campamento de obra, dotaciones sanitarias, cerramientos provisionales, servicios provisionales, localización y replanteo cuando se requiera, excavaciones manuales y mecánicas, así como rellenos y compactaciones, lo anterior conforme lo previsto en el Anexo 2 de Especificaciones Generales. Precisado lo anterior, se debe indicar que los pagos realizados al Contratista de Obra Consorcio Mota-Engil por concepto del hito

de preliminares fueron aprobados por la interventoría Consorcio CCI y tramitados por la UG FFIE una vez revisados los respectivos soportes de la factura radicada (anotación de bitácora, registro fotográfico, acta terminación hito, acta de balance presupuestal, presupuesto por hitos, y demás requerimientos exigidos en el Manual de Supervisión e Interventoría) y de acuerdo con las condiciones contractuales establecidas.

A.O No. 40043 de 2017 I.E. San Antonio de Prado Sede Manuel María Mallarino Municipio de Medellín. De acuerdo con lo establecido en el Anexo Técnico, documento contractual del proceso de contratación No.04 de 2016, establece “**El presupuesto por hitos** presentado por el Contratista será el que la Interventoría utilizará para **aprobar los pagos parciales** por avance de obra”. Así mismo, “el sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1,2 y 3) es por **precios global fijo sin formula de ajuste**” En consecuencia, el valor definitivo a precio global fijo según la oferta económica será el consignado en el Acuerdo de Obras por Proyecto”; es decir, el presupuesto quedó estipulado en el contrato por hitos con precio global y no por actividad con precios unitarios. En consecuencia, los pagos realizados al Contratista de Obra Consorcio Mota-Engil por concepto del **hito de preliminares** fueron aprobados por la interventoría Consorcio CCI y tramitados por la UG-FFIE una vez revisados los respectivos soportes de la factura radicada (anotación de bitácora, registro fotográfico, acta terminación hito, acta de balance presupuestal, presupuesto por hitos, y demás requerimientos exigidos en el Manual de Supervisión e Interventoría) y de acuerdo con las condiciones contractuales establecidas. Con relación a los interrogantes relacionados en el comunicado, nos permitimos informar lo siguiente:

¿Los llenos a que hace referencia a que presupuesto le fueron cargados dichos costos o no fueron reconocidos por la Interventoría? Los llenos contemplados en las demoliciones se consideraron en el presupuesto correspondiente al hito de Obras Complementarias y fueron reconocidos por la interventoría en la facturación adjunta (ver documento relacionado en documentos anexos Observación No. 21 pág. 53), así mismo, se aclara que el área correspondiente a la demolición será destinada a la huella de implantación de la nueva edificación de infraestructura educativa.

¿Respuesta del contratista a la fecha del requerimiento por parte de la interventoría? Es preciso indicar que se realizó una visita de inspección en campo el día 28 de agosto de 2019, por parte del especialista en geotecnia del contratista de interventoría (Consorcio CCI), con el fin evaluar la situación con los especialistas del contratista de obra (Consorcio MOTAENGIL) y determinar conjuntamente el alcance de la obra complementaria, del proceso constructivo propuesto por el contratista y las recomendaciones por parte de la Interventoría con respecto a la cimentación profunda encontrada, concluyendo finalmente que esta NO requiere ser extraída del suelo de cimentación.

¿Qué tipo y a que profundidad se realizó la excavación de la cimentación de las demoliciones? Las demoliciones de las pilas realizadas se realizaron a 2,00 m de profundidad. Eliminaron las interferencias puntuales con las zapatas de la obra nueva, y de igual manera la demolición parcial de los muros de contención encontrados.

¿El contratista de obra retiro la totalidad de los cimientos de ambas construcciones en la ejecución de las demoliciones? Las pilas y muros encontrados no generaron interferencias con la cimentación de la obra nueva, por tanto, NO requieren ser retiradas. Adicionalmente, el especialista en Geotecnia realizó las recomendaciones a tener en cuenta frente a esta actividad, concluyendo que NO se presentan modificaciones por fuera del alcance inicial de los diseños de cimentación y estructura aprobados. Se adjuntan los soportes correspondientes en la carpeta de anexos Observación No. 21.

¿Allegar informe de la disposición final de escombros? No se remitió tal informe por parte del contratista de obra.

¿Estuvo la interventoría presente en las actividades de demolición? Sí la respuesta es afirmativa, adjuntar evidencias. Es necesario indicar que la ejecución de la obra siempre contó con el seguimiento y control del Contratista de Interventoría (Consortio CCI), en los registros fotográficos de los informes diarios del 04 de junio y del 06 y 08 de agosto de 2019 se evidencia la actividad de demolición y remoción de escombros. (Ver soportes)

*Por otra parte, se aclara que el valor final facturado por concepto de las demoliciones corresponde a \$ 181.279.949, toda vez que a este hito se le aplicó descuento por ANS por un valor de \$ 39.195.665 y un descuento de retregarantía (10%) por un valor de \$ 24.497.291. Se anexa el respectivo soporte en la carpeta de anexos Observación No. 21. Con respecto a la afirmación “los Bloques Bloque 1, Bloque 2A, Bloque 3 y Bloque 4 de la fase 2, no se evidenció el registro fotográfico de la ejecución de los ítems establecidos en la programación de obra” y a la tabla N°22 (Hitos Preliminares) se debe precisar que esta hace alusión al AO 400081 IE Comunal San Jorge del municipio de Turbo, se reitera la siguiente observación: “**El presupuesto por hitos** presentado por el Contratista será el que la Interventoría utilizará para **aprobar los pagos parciales** por avance de obra”. Así mismo, “el sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1,2 y 3) es por **precios global fijo** sin formula de ajuste? En consecuencia, el valor definitivo a precio global fijo según la oferta económica será el consignado en el Acuerdo de Obras por Proyecto”; es decir, el presupuesto quedó estipulado en el contrato por hitos con precio global y no por actividad con precios unitarios. De igual manera, en relación con el tema planteado sobre la valla, además de remitirnos a lo que sobre el particular se ha planteado a lo largo del presente documento sobre dicho asunto, debemos indicar que en el caso particular de la presente observación se refieren en el comunicado a otro proyecto diferente del que titula la observación. Sin perjuicio delo anterior, se aclara que para el hito de preliminares de este proyecto (así también como cualquier otro) se requirió solo la instalación de una valla y no 5 como se indica por el ente de control, la cual está debidamente instalada como se puede verificar en los soportes que certifican dicho cumplimiento. Se aporta evidencia en la carpeta de anexos Observación No. 21. Así las cosas, de manera respetuosa se solicita retirar la presente observación”.*

Comentario de la CGR

En conclusión, en la respuesta el sujeto vigilado manifiesta que “el sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1,2 y 3) es por precios global fijo sin formula de ajuste, y a su vez allega una carpeta denominada: observación 21 con cuatro subcarpetas que contienen 12 archivos (11 archivos son en formato pdf y 1 imagen en formato jpeg); los cuales contienen evidencias técnicas, financieras y fotográficas de la ejecución de las obras complementarias y el hito preliminares, desvirtuando el cuestionamiento del Ente de Control Fiscal. Por lo anterior, se retira la connotación fiscal de la observación 21, establecida en la ejecución del Acuerdo de Obra No. 400043 y Acta de Servicio No. 400043. Sin embargo, se confirma la connotación disciplinaria relacionada con el recibo a satisfacción del objeto de la fase 1 (13 de diciembre de 2018), la cual fue posterior a la expedición de la licencia de construcción Resolución Administrativa No. C1-2393 de (noviembre 13 de 2018). lo cual corrobora deficiencias en el control técnico de los documentos que entrego el contratista de obra y aprobó la curaduría, y lo que recibió y aprobó la interventoría

correspondiente a los productos de la fase 1. Por lo anterior, se valida el hallazgo como administrativo **con presunta connotación disciplinaria**.

Hallazgo N° 104 Concentración de un mismo contratista (D)

La Constitución Política de Colombia, establece en el artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*.

La Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece en el artículo 30. Principios: *“Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad (...)”* **3.** *En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. (...)* **12.** *En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas (...)”*

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario. Deberes. Estableció en el numeral 1. *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”* De igual manera, la citada Ley en el artículo 4°, establece: *“Legalidad. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”*.

Sin embargo, de acuerdo con el análisis de los 33 proyectos de las I.E. revisados y analizados en la Gerencia Antioquia, se observó concentración de contratistas, teniendo cuenta que 27 de estos proyectos, fueron formalizados mediante acuerdos de obra y los 6 restantes fueron cancelados, por desacuerdo jurídico para su ejecución. De los 27 proyectos que fueron formalizados, 26 de ellos fueron suscritos mediante Acuerdos de Obra con un mismo contratista: El Consorcio Mota-Engil, que representa el 96%. De igual manera, respecto a las actas de servicio para la

Interventoría, 26 fueron asignadas a un mismo contratista: consorcio CCI que representa el 96%.

Situación ésta, que se vio reflejada a nivel nacional, toda vez, que de acuerdo a información suministrada por el MEN-FFIE, mediante oficio No 2020-EE-041220 del 24 de febrero de 2020, en respuesta al oficio 2020EE0013911 del febrero 6 de 2020, se observó, que el FFIE en su diagnóstico encontró una concentración del 63% de los proyectos asignados al 8 de mayo de 2018, en tres contratistas: Consorcio Mota Engil, German Mor Insuati y UT MEN 2016, éste último integrado también por German Mora Insuasti con participación del 75%.

Lo anterior por deficiencias de gestión y de control por parte del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa - PA FFIE, lo cual incidió en el retraso e incumplimiento de las obras físicas de todos los proyectos y conllevó a la terminación anticipada de los mismos, afectado finalmente a las Entidades Territoriales, Instituciones Educativas y a la población estudiantil. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“En primera instancia debe señalarse que la celebración de los contratos con tales contratistas en el año 2016, fue el resultado de un proceso de selección en el que éstos ocuparon el primer lugar del orden de elegibilidad a partir de la evaluación de las condiciones establecidas en los Términos de Condiciones Contractuales. Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que la problemática señalada por el ente de control en efecto fue diagnosticada por el FFIE en las comunicaciones aludidas en la observación. Debe ponerse de presente que al inicio de la nueva administración de la Unidad de Gestión del FFIE no se entregaron reportes o evidencias puntuales frente a un retraso sistemático de contratistas del sistema, salvo una referencia frente a un posible incumplimiento del contratista, lo que llevó a la necesidad de verificar el estado real de los proyectos, dando como resultado un diagnóstico con la mayor celeridad posible. Este ejercicio se realizó mediante un recorrido por las entidades territoriales en las cuales se desarrollaban los proyectos del FFIE, con la participación de los constructores, interventores, supervisores, entidades territoriales y comunidades educativas. Así, se realizaron 44 mesas de trabajo en 158 municipios y 22 departamentos en 44 ETC, en desarrollo de los cuales, se hizo un seguimiento permanente a los compromisos adquiridos por las partes. Adicionalmente, se implementaron Comités de Gestión Territorial con cada ETC para verificar los avances en la ejecución de los proyectos, analizar lo relativo a la financiación de las obras complementarias que estaban a cargo de las ETC así como de su ejecución, entre otros aspectos. Producto del diagnóstico efectuado, se adelantaron nuevas invitaciones abiertas en el año 2019 con el objeto de reasignar los proyectos incumplidos a nuevos contratistas en aras de garantizar la continuidad en su ejecución.

Así, se estructuraron las invitaciones abiertas No. 008 del 21 de junio de 2019, 009 del 29 de julio de 2019, 011 del 3 de septiembre de 2019 y 012 del 3 de septiembre de 2019, para la conformación de listas de elegibles para habilitar proponentes que ejecuten o se les reasignen proyectos ubicados en los diferentes departamentos del país. Estas convocatorias surtieron el proceso correspondiente, con lo cual se pasó de tener 9 contratistas en el sistema FFIE a 67 nuevos contratistas de obra habilitados y de pasar de 10 a tener 43 interventorías. En punto de la observación del ente de control, en tales

invitaciones, entre otros aspectos relevantes se estableció que ningún contratista puede tener a su cargo proyectos que excedan los 20.000 metros cuadrados, para evitar concentración de proyectos y se delimitó la asignación de los proyectos por Departamento con el fin de evitar la concentración de estos”.

Comentario de la CGR

La respuesta de la Entidad no desvirtúa lo observado, y sin bien la entidad hace referencia en su respuesta a la reasignación de los proyectos incumplidos, mediante nuevas invitaciones abiertas en el año 2019, es necesario precisar que el hallazgo se refiere a los acuerdos de obra inicialmente firmados, así como las actas de servicio. En conclusión, se valida como **hallazgo con presunta connotación disciplinaria**.

Hallazgo N° 105 Incorporación rendimientos financieros

Manual Financiero PA-FFIE, numeral 3.1.4 Rendimientos Financieros establece: *“Los rendimientos financieros generados por los recursos recibidos de Ley 21 y Aportes del PGN, serán reinvertidos en el proyecto, como parte de los recursos disponibles del FFIE, de conformidad a lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015*

Respecto a los rendimientos generados por los recursos transferidos al PA FFIE por las ETC / ET, se podrán reinvertir en el proyecto de acuerdo con el contrato de fiducia, a la naturaleza de los recursos transferidos, y el acuerdo de cofinanciación para la transferencia de recursos al PA FFIE (anteriormente denominado documento de formalización de las condiciones de transferencia de recursos al PA FFIE (...))”

De otro lado, el Manual Operativo del PA-FFIE, establece en el numeral 4.2.5.1 literal d) Rendimientos financieros generados en las cuentas bancarias: *“En el caso de que la cuenta bancaria de la contabilidad matriz reciba aportes de las ET, estos aportes generan rendimientos financieros por el tiempo en que permanezcan en esta cuenta. Con el fin de trasladar los rendimientos generados por los recursos transferidos de la ET a la cuenta bancaria de la ET, se solicitará al banco la tasa efectiva de rentabilidad y se procede a liquidar los rendimientos correspondientes a los recursos recibidos de la ET...”*.

Sin embargo, se observó lo siguiente:

- Verificados los extractos bancarios a 31-12-2019, de las cuentas corrientes remuneradas, apertura por el PA Alianza BVA, para cada ente territorial del departamento de Antioquia con los aportes girados para los proyectos de infraestructura educativa, se pudo evidenciar que los rendimientos financieros generados en dichas cuentas no han sido incorporados en su totalidad, de acuerdo a la información reportada por el FFIE en los DDP (Documentos de Disponibilidad Presupuestal), como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro No. 147
Incorporación Rendimientos financieros

Cifras en pesos

<i>ETC</i>	<i>Cta cte remunerada</i>	<i>Rendimientos causados en ctas cte remuneradas a 31/12/2019 (*1)</i>	<i>Rendimientos Incorporados según DDP a 29/01/2020(*2)</i>	<i>Diferencia</i>
Sabaneta	309-032xx-x	398.016.975	395.893.923	2.123.052
Amva Sabaneta	309-035xx-x	266.314.844	257.615.858	8.698.986
Bello	309-033xx-x	1.161.354.902	1.160.093.101	1.261.801
AMVA Bello	309-036xx-x	369.601.728	349.795.083	19.806.645
Medellín	309032xxx	1.971.229.559	1.920.913.886	50.315.673
Amva Medellin	309036xxx	551.058.564	506.553.116	44.505.448
Envigado	309033xxx	992.268.662	991.848.062	420.600
AMVA Envigado	309036xxx	684.494.080	656.209.336	28.284.744
Itagüí	309033xxx	1.208.868.105	1.208.806.286	61.819
Amva Itagui	309036xxx	997.186.307	953.047.553	44.138.754
Rionegro	309033xxx	1.519.943.428	1.516.947.192	2.996.236
Turbo Fonpet	309036xxx	436.303.739	420.876.124	15.427.615
Antioquia		2.900.427.656	2.895.315.494	5.112.162
Total		13.457.068.549		223.153.535

Fuente: Información reportada por el FFIE: (*1) Extractos bancarios y Documento "Detalle rendimientos - intereses" suministrado por el FFIE con oficios FIE2020EE004615 y FIE2020EE004507. (*2) Archivo "DDP documento aportado en la respuesta de la observación "Acta de incorporación de rendimientos enero 29 de 2020).

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

- De otro lado, mediante la verificación física de los extractos Bancarios mes a mes de la Cuenta Corriente Remunerada del BBVA de cada una de las ETC, suministrados por el FFIE - MEN, mediante oficios No 2020-EE-041220 del 24/02/2020 y FIE2020EE003464 del 21/04/2020 , se encontraron diferencias en los Rendimientos Financieros reportados en los mismos, frente a los Rendimientos Financieros reportados por el FFIE en el Documento "Detalle rendimientos - intereses" (suministrado mediante oficio FIE2020EE004615 del 19/05/2020), así:

Cuadro No. 148

Detalle Rendimiento Financieros e Intereses Bancarios
Información a corte de 31 de diciembre de 2019

Cifras en pesos

Valores s/n Documento "Detalle rendimientos - intereses". A continuación, se relacionan los intereses bancarios generados en las cuentas corrientes remuneradas de las ETC y ET, y rendimientos financieros generados en Fondos de Inversión Colectiva.						Verificación extractos físicos	
Entidad Territorial	Detalle	Número De Cuenta	Contrat o Fic	Mes	Rendimientos Mes	Abono intereses ganados	Diferencia
ETC Envigado	Cuentas Corriente Remunerada	309033xxx	-	dic/2016	2.565.659,73	3.815.704	-1.250.044
ETC Itagui	Cuentas Corriente Remunerada	309033xxx	-	dic/2016	18.421.679,25	23.148.591	-4.726.912

Fuente: Información suministrada por el FFIE - MEN, mediante oficios No 2020-EE-041220 del 24/02/2020 y FIE2020EE003464 del 21/04/2020 (Anexo 13 Extracto Ingresos y salida recursos- Extractos ingreso de recursos) y oficio FIE2020EE004615 del 19/05/2020 (Documento "Detalle rendimientos – intereses).
Elaboró: Equipo auditor de la CGR

Lo anterior, por debilidades en el seguimiento y control administrativo y financiero para el manejo de los recursos en cuanto a la incorporación de los rendimientos financieros para los proyectos de establecimientos educativos en los DDP; situación que afecta la disponibilidad y efectividad en la aplicación de los recursos para los proyectos de infraestructura educativa en beneficio de los estudiantes.

Respuesta del Auditado

*“... En relación con los DDPS (Documento de disponibilidad presupuestal), es preciso mencionar que se cuenta con los mecanismos de control y se ejecutan los procedimientos respectivos para incorporar los rendimientos generados de los recursos de las entidades territoriales; por lo cual es pertinente hacer las siguientes precisiones respecto al proceso de incorporación: De acuerdo con las certificaciones emitidas por el Consorcio FFIE Alianza BBVA, los rendimientos totales generados acumulados y los rendimientos incorporados con corte al 31 de diciembre de 2019, se presentaron, así: (i) rendimientos totales generados acumulados por el valor de **\$14.763.296.103 pesos m/cte** y (ii) los rendimientos incorporados fueron **\$13.802.146.047 pesos m/cte**. Sin embargo, se aclara que dichos rendimientos son incorporados por la Unidad de Gestión una vez sea recibido el reporte oficial de cifras por parte de la fiduciaria; de esta manera, aquellos rendimientos que fueron generados a corte del 31 de diciembre de 2019 fueron incorporados en el mes de enero de 2020. Es importante resaltar que una vez se tienen los rendimientos generados, para determinar el valor de rendimientos a incorporar, es descontado: Gastos Bancarios, provisión de GMF, GMF Descontado, y Pago de Visitas de análisis de lugar; de esta forma se garantiza que los totales incorporados a la disponibilidad presupuestal es del recurso efectivamente disponible para priorizar en proyectos. De esta manera, en el mes de enero de 2020 se ejecutó el respectivo proceso de incorporación de los rendimientos con corte a 31 de diciembre de 2019, con los siguientes datos: **(remítirse a imagen 01)***

*Es así que, de los rendimientos generados con corte 31 de diciembre de 2019 quedó incorporado a la disponibilidad presupuestal para estas entidades territoriales la suma de **\$14.504.220.414**. De acuerdo a lo anterior, se informa al ente de control que la Unidad de Gestión del FFIE y la Fiduciaria se encuentran debidamente conciliados, ratificando que los recursos correspondientes a rendimientos financieros están siendo incorporados debidamente para la ejecución de los proyectos de acuerdo con el contrato de Fiducia número 1380 y el acuerdo de cofinanciación suscrito con la entidad territorial, por lo tanto, se solicita al ente de control retirar la observación presentada en el informe. En relación con las diferencias en los Rendimientos Financieros reportados por el FFIE en el Documento “Detalle rendimientos” intereses, conforme lo indicado por el Consorcio FFIE Alianza BBVA mediante comunicación del 5 de junio de 2020, remitida vía correo electrónico del 6 de junio, se tiene lo siguiente: “El Consorcio Alianza BBVA, quien actúa como vocero y administrador del PA-FFIE, se permite indicar que los valores que fueron certificados como intereses o rendimientos generados en la administración de los recursos del Patrimonio Autónomo si corresponden a lo certificado. Conforme a su oficio nos permitimos señalar cada una de las diferencias de acuerdo a la tabla por Usted informada:*

1. AMVA ENVIGADO: (remitirse a imagen 02).

La diferencia de \$6.734.729,66 corresponde a la compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE. Para este caso en particular en fecha 28 de diciembre de 2016, la ETC ENVIGADO consignó en el Patrimonio Autónomo recursos dinerarios en la cuenta bancaria N°309033xxx del Banco BBVA por valor de \$6.213.235.866, sin embargo, en el mes de marzo de 2.017 la Unidad de Gestión del FFIE solicitó al Patrimonio Autónomo FFIE, el traslado de recursos desde esta cuenta bancaria a la cuenta bancaria N°309036xxx del Banco BBVA a nombre de ENVIGADO AMVA por valor de \$1.689.218.331. Este valor comprende el aporte que se realizó por parte de ENVIGADO AMVA y la liquidación de los intereses percibidos desde la consignación de los recursos, hasta el mes de marzo de 2.017, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: \$1.662.801.791 que corresponde al aporte y \$26.416.540, que corresponde a la liquidación de los intereses generados en cuenta bancaria N°309033xxx (ETC ENVIGADO) durante los meses de diciembre 2016, enero, febrero y marzo de 2.017, conforme al siguiente detalle: **(remitirse a imagen 03)** Como se evidencia el valor de \$6.734.730, corresponde al valor certificado como intereses del mes de marzo de 2.017 de la cuenta bancaria N°309036xxx, del Banco BBVA a nombre de ENVIGADO AMVA.

2. AMVA MEDELLIN: (remitirse a imagen 04)

La diferencia de \$2.927.716,02 corresponde a la compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE. Para este caso en particular en fecha 26 de diciembre de 2016, la ETC MEDELLIN consignó en el Patrimonio Autónomo recursos dinerarios en la cuenta bancaria N°30903xxxx del Banco BBVA por valor de \$ 722.851.655, sin embargo, en el mes de marzo de 2.017 la Unidad de Gestión del FFIE solicitó al Patrimonio Autónomo FFIE, un traslado de recursos desde esta cuenta bancaria a la cuenta bancaria N°30903xxxx del Banco BBVA a nombre de MEDELLIN AMVA por valor de \$735.014.701.

Este valor comprende el aporte que se realizó por parte de MEDELLIN AMVA y la liquidación de los intereses percibidos desde la consignación de los recursos, hasta el mes de marzo de 2.017, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: \$722.851.655 que corresponde al aporte y \$12.163.046, que corresponde a la liquidación de los intereses generados en cuenta bancaria N°30903xxxx (ETC MEDELLÍN) durante los meses de diciembre 2016, enero, febrero y marzo de 2.017, conforme al siguiente detalle: **(remitirse a imagen 05)** Como se evidencia el valor de \$2.927.716,02, corresponde al valor certificado como intereses del mes de marzo de 2.017 de la cuenta bancaria N°30903xxxx, del Banco BBVA a nombre de MEDELLÍN AMVA.

3. ETC ENVIGADO: (remitirse a imagen 06)

La diferencia por valor de \$1.250.044,27 que se presenta entre el valor certificado y el valor reportado en el extracto bancario, corresponde al traslado de recursos por concepto de intereses de la cuenta bancaria N°30903xxxx ETC ENVIGADO del Banco BBVA, a la cuenta bancaria N°309036xxx del Banco BBVA a nombre de ENVIGADO AMVA. Este traslado se efectúa por instrucciones de la Unidad de Gestión del FFIE y se realiza por concepto de reliquidación de los intereses del mes de diciembre de 2.016, que se generaron en la cuenta bancaria de la ETC ENVIGADO y que correspondían a la cuenta bancaria ENVIGADO AMVA. Esta información se encuentra detallada en el numeral "1 ENVIGADO AMVA".

4. ETC ENVIGADO: (remitirse a imagen 07)

Conforme al extracto bancario del mes de enero de 2.018 de la cuenta corriente remunerada N°30903xxxx a nombre de la ETC ENVIGADO, se evidencia que el día 12 de enero de 2018, el Banco BBVA generó una nota crédito por reintegro de intereses de la cuenta por valor de \$1.347.144, este valor es sumado como abono en el extracto y se registra como un interés bancario. Esta anotación no fue tenida en cuenta por el Auditor. **(remitirse a imagen 08).**

5. ETC ENVIGADO: (remitirse a imagen 09)

La diferencia de \$2.390.906 que se presenta entre el valor certificado y el valor en extracto, corresponde a una devolución de intereses y de capital que se efectuó a la Entidad Territorial Municipio de Envigado, de conformidad al oficio de fecha 22 de marzo de 2.019 N° 0000816-0000006-20190326, suscrito por la Alcaldesa Municipal (E) y memorando interno de la Unidad de Gestión del FFIE de fecha 29 de marzo de 2.019, toda vez que la Entidad Territorial consignó los recursos en el Patrimonio Autónomo sin la firma del documento modificadorio al acuerdo de Cofinanciación. Para efectos de su validación, se adjunta en medio magnético el soporte de la operación realizada, en la carpeta denominada "Anexos Observación 1, literal b".

6. ETC ITAGUI: (remitirse a imagen 10)

La diferencia por valor de \$4.726.911 que se presenta entre el valor certificado y el valor reportado en el extracto bancario, corresponde al traslado de recursos por concepto de intereses de la cuenta bancaria N°30903xxxx ETC ITAGUI del Banco BBVA, a la cuenta bancaria N°30903xxxx del Banco BBVA a nombre de AMVA ITAGUI. Este traslado se efectúa por instrucciones de la Unidad de Gestión del FFIE y se realiza por concepto de reliquidación de los intereses del mes de diciembre de 2.016, que se generaron en la cuenta bancaria de la ETC ITAGUI y que correspondían a la cuenta bancaria ITAGUI AMVA, como se muestra a continuación: La ETC ITAGUI consignó en el Patrimonio Autónomo recursos dinerarios en la cuenta bancaria N°30903xxxx del Banco BBVA por valor de \$2.515.084.460, sin embargo, en el mes de marzo de 2.017 la Unidad de Gestión del FFIE solicitó al Patrimonio Autónomo FFIE, un traslado de recursos desde esta cuenta bancaria a la cuenta bancaria N°30903xxxx del Banco BBVA a nombre de AMVA ITAGUI por valor de \$2.557.867.161. Este valor comprende el aporte que se realizó por parte de AMVA ITAGUI y la liquidación de los intereses percibidos desde la consignación de los recursos, hasta el mes de marzo de 2.017, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: \$2.515.084.460 que corresponde al aporte y \$42.792.701, que corresponde a la liquidación de los intereses generados en cuenta bancaria N°30903xxxx (ETC ITAGUI) durante los meses de diciembre 2016, enero, febrero y marzo de 2.017, conforme al siguiente detalle: **(remitirse a imagen 11)**

7. ETC MEDELLIN: (remitirse a imagen 12)

La diferencia por valor de \$3.687.155,00 que se presenta entre el valor certificado y el valor reportado en el extracto bancario, corresponde al traslado de recursos por concepto de intereses desde la cuenta bancaria N° 30903xxxx del PA FFIE del Banco BBVA, a la cuenta bancaria N°30903xxxx de la ETC MEDELLÍN. Para este caso en particular en fecha 30 de diciembre de 2015, la ETC MEDELLIN consignó en el Patrimonio Autónomo recursos dinerarios en la cuenta bancaria N°30903xxxx del Banco BBVA por valor de \$793.800.000,00, sin embargo, el día 18 de enero de 2.016 la Unidad de Gestión del FFIE solicitó al Patrimonio Autónomo FFIE, el traslado de recursos desde esta cuenta bancaria a la cuenta bancaria N°30903xxxx a nombre de ETC MEDELLÍN por valor de \$794.043.742,00. Este valor comprende el aporte que se realizó por parte de ETC

MEDELLIN y la liquidación de los intereses percibidos desde la consignación de los recursos, hasta el 31 de diciembre de 2.015, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: \$793.800.000,00 que corresponde al aporte y \$243.742,00, que corresponde a la liquidación de los intereses generados en cuenta bancaria N°30903xxxx (Matriz PA FFIE). Teniendo en cuenta que el traslado de los recursos se efectuó el día 18 de enero de 2016 a la cuenta N°309032647 de la ETC Medellín, se procedió con la liquidación y traslado de los intereses causados desde el 1 de enero hasta el 18 de enero de 2016 los cuales ascendieron a la suma de \$3.687.155,00, dicho traslado se realizó el día 15 de febrero de 2016 como se evidencia en el extracto bancario de la cuenta de la ETC Medellín.

8. ETC MEDELLIN (remitirse a imagen 13)

La diferencia por valor de \$4.343.326,00 que se presenta entre el valor certificado y el valor reportado en el extracto bancario, corresponde al traslado de recursos por concepto de intereses desde la cuenta bancaria matriz N° 309032xxx del Banco BBVA, a la cuenta bancaria N°309032xxx de la ETC MEDELLÍN. Para este caso en fecha 26 de agosto de 2016, la ETC MEDELLIN consignó en el Patrimonio Autónomo recursos dinerarios en la cuenta bancaria N°309032xxx del Banco BBVA por valor de \$7.549.221.820,00, sin embargo, el día 30 de agosto de 2.016 la Unidad de Gestión del FFIE solicitó al Patrimonio Autónomo FFIE, el traslado de recursos desde esta cuenta bancaria a la cuenta bancaria N°309032xxx a nombre de la ETC MEDELLÍN. Teniendo en cuenta que el traslado de los recursos se efectuó el día 30 de agosto de 2016 a la cuenta N°309032xxx de la ETC Medellín, se procedió con la liquidación y traslado de los intereses causados desde el desde el 26 de agosto hasta el 30 de agosto de 2016 los cuales ascendieron a la suma de \$4.343.326,00, dicho traslado se realizó el día 14 de septiembre de 2016 como se evidencia en el extracto bancario de la cuenta de la ETC Medellín." Así las cosas, efectuadas las precisiones correspondientes a propósito de la observación realizada y demostrando con ello que el FFIE ha actuado en el marco de sus competencias solicitamos respetuosamente retirar la observación".

Comentario de la CGR

Retomando la respuesta dada por el FFIE, para los municipios a 31 de diciembre de 2019, se generaron \$14.763.296.103 por rendimientos financieros acumulados; los rendimientos incorporados según la misma respuesta, son: \$13.802.146.047; (incluye el total todos los rendimientos financieros generados en las cuentas bancarias de los municipios), lo que continúa presentando una diferencia de \$961.150.056, de recursos por incorporar, esta diferencia se debió adicionar en enero de 2020, como dice la entidad en su respuesta (estas cifras a nivel global).

Ahora, analizando la incorporación de rendimientos financieros en los DDP de la ETC en Antioquia, objeto del hallazgo, y evaluando los soportes, las adiciones realizadas por rendimientos financieros a enero 29 de 2020, suman \$633.270.158; lo que significa que aún persiste una diferencia de rendimientos sin incorporar de \$223.153.535, que corresponde a las cuentas objeto de análisis de la respuesta, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 149
Análisis de la respuesta a la observación
Cifras en pesos

<i>ETC</i>	<i>Cta cte remunerada</i>	<i>Rendimientos causados en ctas cte remuneradas a 31/12/2019 (*1)</i>	<i>Rendimientos Incorporados según DDP (*2)</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Saldo incorporado en enero de 2020 según la entidad</i>
Sabaneta	309-032xx-x	398.016.975	378.234.463	19.782.512	17.659.460
Amva Sabaneta	309-035xx-x	266.314.844	245.871.067	20.443.777	11.744.791
Bello	309-033xx-x	1.161.354.902	1.117.442.975	43.911.927	42.650.126
Amva Bello	309-036xx-x	369.601.728	325.760.762	43.840.966	24.034.321
Medellín	309032xxx	1.971.229.559	1.836.634.942	134.594.617	84.278.944
AMVA Medellin	309036xxx	551.058.564	427.220.478	123.838.086	79.332.638
Envigado	309033xxx	992.268.662	930.110.097	62.158.565	61.737.965
AMVA Envigado	309036xxx	684.494.080	620.718.888	63.775.192	35.490.448
Itagüí	309033xxx	1.208.868.105	1.136.776.162	72.091.943	72.030.124
Amva Itagui	309036xxx	997.186.307	916.089.044	81.097.263	36.958.509
Rionegro	309033xxx	1.519.943.428	1.477.419.702	42.523.726	39.527.490
Turbo Fonpet	309036xxx	436.303.739	401.584.139	34.719.600	19.291.985
Antioquia		2.900.427.656	2.786.782.137	113.645.519	108.533.357
Total		13.457.068.549	12.600.644.856	856.423.693	633.270.158

Fuente: Información suministrada por la entidad.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Adicionalmente, la entidad manifiesta que una vez se tienen los rendimientos generados, para determinar el valor de rendimientos a incorporar, es descontado: Gastos Bancarios, provisión de GMF, GMF Descontado, y Pago de Visitas de análisis de lugar; de esta forma se garantiza que los totales incorporados a la disponibilidad presupuestal es del recurso efectivamente disponible para priorizar en proyectos, sin embargo, la entidad no allegó los soportes de estas cifras.

De la segunda parte de la observación, de acuerdo con el análisis de los soportes llegados por la entidad en su respuesta, se aceptan las relacionadas en el cuadro de la observación, excepto las siguientes, sobre los cuales la respuesta no fue clara y los soportes no aclararon las diferencias:

- ETC Itagüí (-4.726.912): la entidad manifiesta que corresponde al traslado de recursos por concepto de intereses de la cuenta bancaria N°30903xxxx ETC Itagüí del Banco BBVA, a la cuenta bancaria N°30903xxxx del Banco BBVA a nombre de AMVA ITAGUI, si bien en el extracto adjunto se observa el traslado \$2.557.867.161 (aporte más intereses), aun no es clara la diferencia de 4.726.912
- ETC Envigado (-1.250.044): la entidad manifiesta que se presenta entre el valor certificado y el valor reportado en el extracto bancario, lo cual corresponde al traslado de recursos por concepto de intereses de la cuenta bancaria N° 30903xxxx ETC Envigado del Banco BBVA, a la cuenta bancaria N° 30903xxxx del Banco BBVA a nombre de Envigado AMVA. Este traslado se efectúa por

instrucciones de la Unidad de Gestión del FFIE y se realiza por concepto de reliquidación de los intereses del mes de diciembre de 2.016, que se generaron en la cuenta bancaria de la ETC Envigado y que correspondían a la cuenta bancaria Envigado AMVA; esta información se encuentra detallada en el numeral “1 Envigado AMVA”. Sin embargo, en los soportes adjuntos no se observa claramente el traslado por \$1.250.044,27.

Por lo tanto, la respuesta de la entidad es aceptable de manera parcial, modificando en el cuadro el valor de los rendimientos incorporados, de cuadro a los soportes allegados por la entidad. En conclusión, la respuesta no desvirtúa totalmente lo señalado por el Ente de Control, quedando validado el hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 106 Solicitud reintegro recursos ETC Antioquia

El Manual Operativo del PA-FFIE, establece en el numeral 2.2.6. Supervisor del Contrato de Fiducia: *“El supervisor designado desde la firma del Contrato de Fiducia es el Subdirector de Acceso del MEN, quien ejercerá funciones de seguimiento técnico, administrativo, legal, presupuestal y financiero de ese contrato”.*

Mediante análisis de las órdenes de pago, facturas, comprobantes y certificados de pago, se observó una transacción de salida de la I.E. José Miguel de La Calle – Envigado por \$420.600 según *“liquidación para orden de pago”* del 19/12/2016. Posteriormente, se evidenció oficio del 22/11/2018 mediante el cual el Director Financiero del PA FFIE informa a la Gerente de Consorcio FFIE Alianza BBVA, *que el 19/10/2016 la Dirección Financiera emitió orden de Giro N.246 para el pago de la factura N.91 por \$1.402.000 a nombre del contratista de Interventoría CONSORCIO CCI, sin embargo, por error involuntario en la asignación de las fuentes, se solicitó la proporción del pago del (30%) para el proyecto IE JOSE MIGUEL DE LA CALLE-SEDE PRINCIPAL de Envigado, con cargo a la ETC Antioquia por \$420,600 debiendo ser con cargo a los recursos de la ETC ENVIGADO.* Por lo anterior, se solicitó trasladar de la cuenta de Envigado a la cuanta de la ETC Antioquia N. 309-03324-9, dicho valor con sus respectivos rendimientos financieros (\$45.144), retirados de la cuenta el día 28/12/2016.

Mediante la revisión documental se evidenció que la transacción se hizo el 30/11/2018, según soporte suministrado por el FFIE, sin embargo, llama la atención que el Director Financiero del PA-FFIE haya reportado tal novedad del 2016 en el 2018, es decir, 2 años después.

Lo anterior por falta de control y monitoreo desde la Dirección Financiera de la UG-FFIE, que no permiten advertir oportunamente dichas situaciones y en consecuencia hacer correcciones de forma inoportuna.

Respuesta del Auditado

“Sobre el particular, sea lo primero señalar que una cosa es el Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa PA-FFIE, el cual administra y paga las obligaciones que se deriven del Plan Nacional de Infraestructura Educativa y cuyo vocero es el Consorcio FFIE Alianza BBVA quienes a su vez, en virtud de las obligaciones que se originan del contrato 1380 de 2015 cuentan con una Unidad Operativa encargada de las actividades administrativas directamente relacionadas con el contrato fiduciario, y otra cosa diferente es la Unidad de Gestión del FFIE creada como un órgano encargado de la estructuración jurídica, técnica y financiera de los proyectos, y seguimiento de los proyectos y contratos, como brazo técnico del fideicomitente y cuya estructura, definida desde la Gerencia de dicha Unidad de Gestión, ha contado con una Dirección Financiera (Ver Art. 2.3.9.2.6 Decreto 1525 de 2015). Precisado lo anterior, debe indicarse que en la vigencia 2018 se realizó un proceso de verificación de asignación de fuente a nivel general de todos los proyectos del FFIE, donde se detectó la necesidad de realizar algunos ajustes, este corresponde a una reclasificación de saldos entre cuentas bancarias debido a la estrategia de caja que la gerencia tenía estipulada en su momento; por tal motivo, en ese periodo fueron realizados los traslados con sus respectivos rendimientos financieros, normalizando las cuentas mencionadas. A partir de ese momento, la administración de la Unidad de Gestión del FFIE ha establecido los puntos de control necesarios con el fin de realizar los traslados de una manera expedita, donde se realiza mensualmente una de validación de pagos con la Fiduciaria, para identificar qué lo ordenado a girar corresponda a lo afectado en las cuentas bancarias. Es así como la Unidad de gestión ha venido controlando los movimientos financieros que se presentan en el desarrollo de la gestión de pagos con oportunidad, razón por la cual, de manera respetuosa le solicitamos al equipo auditor retirar el hallazgo ya que esta acción se viene controlando de manera oportuna”.

Comentario de la CGR

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, no obstante, de acuerdo a la precisión que hace la entidad en su respuesta, se ajusta la causa del hallazgo. En conclusión, se valida el hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 107 Calidad de la información

La Ley 1712 de 2014 en su artículo tercero define *“Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad”.*

Así mismo, por norma general la información reportada por las dependencias debe cumplir con los principios de integralidad, veracidad, calidad, consistencia y oportunidad.

Sin embargo, se observaron deficiencias respecto a la calidad de la información suministrada por el FFIE, así:

- El Acuerdo de Obra 400031 del 31/01/2017, tiene por objeto: “Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la reconstrucción de la Institución Educativa José Miguel de la Calle sede principal...de Envigado...” (subrayado fuera de texto), sin embargo, en el capítulo I “LAS PARTES” del citado acuerdo, se enuncia: “... procedemos a suscribir el presente ACUERDO DE OBRA... para efectos de desarrollar y ejecutar las fases de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción de la Institución Educativa Colegio San Pascual sede principal ubicada en el municipio de Cañasgordas...” (subrayado fuera de texto).

Lo anterior por falta de control, supervisión y monitoreo en la elaboración de los acuerdos de obra, lo que genera desinformación y falta de confiabilidad de la información que se refleja en dichos documentos, así mismo, riesgos legales, ante eventuales demandas por parte del contratista u otros terceros.

Respuesta del Auditado

“De la lectura del documento de observaciones presentado por la Contraloría provincial, encontramos que se plantean por parte del ente de control, deficiencias en la calidad de la información. Llega a dicha conclusión a partir de 2 situaciones, a saber: “Acuerdo de Obra 400017 se observó que el ACTA DE REINICIO No. 2 del 27/05/18 tanto del Acuerdo de Obra como del Acta de Servicio de la Interventoría, aparece sin las correspondientes firmas del Contratista CONSORCIO MOTA ENGIL, Interventor CONSORCIO CCI, contratante, supervisor de contrato marco y supervisor acta de servicios”. En tal sentido, dentro de los documentos anexos a la presente respuesta, en la carpeta correspondiente a la observación No. 6 se allega el acta de reinicio suscrito por las partes. Señala igualmente el ente de control que en el Acuerdo de Obra 400031 del 31/01/2017 que tiene por objeto: “Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la reconstrucción de la Institución Educativa José Miguel de la Calle sede principal? de Envigado?”, en el capítulo I “LAS PARTES” del citado acuerdo, se enuncia: “? procedemos a suscribir el presente ACUERDO DE OBRA para efectos de desarrollar y ejecutar las fases de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción de la Institución Educativa Colegio San Pascual sede principal ubicada en el municipio de Cañasgordas”. Efectivamente en el Acuerdo de Obra 400031 y por un error de digitación, en el Apartado I se incluyó de manera incorrecta el nombre de la IE. Sin embargo, debe ponerse de presente que tanto en la primera hoja como en el objeto y en la Cláusula III se detalla nombre, dirección y municipio de la Institución Educativa José Miguel de la Calle sede principal en la Transversal 34B sur No. 31E-66 en el municipio de Envigado, departamento de Antioquia. En tal sentido, debe ponerse de presente que la voluntad de las partes fue clara, nunca hubo dudas respecto del lugar de ejecución del contrato y ello no entraña riesgo alguno de demanda, como lo señala el ente de control. Por lo anterior, si bien se presentó el error de digitación, para resolver dicho error basta con acudir a las normas de interpretación de los contratos previstas en el Código Civil, y de manera puntual al artículo 1618 del Código Civil, a cuyo tenor deberá tenerse en cuenta la real intención de las partes, que en el presente caso es absolutamente clara respecto de la IE objeto del Acuerdo de Obra y nadie la ha puesto en duda. Así las cosas, presentados ante el equipo auditor, los documentos contractuales que consideraba no habían sido suscritos por las partes, y habiendo aclarado lo relacionado con el error de digitación y como este no tiene ninguna implicación contractual, solicitamos respetuosamente retirar la observación”.

Comentario de la CGR

La respuesta de la Entidad no desvirtúa lo observado, sin embargo, pese a que, el documento al que se hace referencia fue suministrado inicialmente al ente de control sin las correspondientes firmas, pero que adjunto a la respuesta fue allegado nuevamente con las firmas pertinentes, este ítem se retira del hallazgo, quedando solo el segundo ítem. En conclusión, se valida el hallazgo administrativo.

Departamento de Caldas

Hallazgo N° 108 Eficacia en las actuaciones del FFIE (D)

Principio de eficacia: Sentencia C-826/13. Corte Constitucional. *“En cuanto a los principios de eficacia y eficiencia, la Corte ha afirmado en relación con el primero, que la eficacia está soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados. En este sentido, la Sala ha señalado que la eficacia constituye una cualidad de la acción administrativa en la que se expresa la vigencia del estado social en el ámbito jurídico-administrativo. Así mismo añade que, en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota o atributo de socialidad del Estado”.*

Conpes 3831 del 3 de junio de 2015. *“Declaración de importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la implementación de la Jornada única Escolar. (...) El cual busca ampliar la capacidad instalada de aulas escolares en establecimientos oficiales, mediante la construcción, mejoramiento, ampliación reconstrucción, mantenimiento y/o de adecuación de 30.680 aulas necesarias para suplir el 60% del déficit actual, con el fin de avanzar en la implementación de la jornada única y a 2018 busca servir de guía para que a más tardar en el año 2025 en lo urbano y 2030 en lo rural, todos los niños colombianos puedan tener acceso a una educación de calidad en una única jornada”.*

Contrato de Fiducia Mercantil N° 1380 del 22 de octubre de 2015 cuyo objeto es: *“administrar y pagar las obligaciones que se deriven de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, a través del patrimonio autónomo constituido con los recursos transferidos del Fondo de Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media, creado por el artículo 59 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”, suscrito entre el MEN y el Consorcio FFIE Alianza - BBVA. “Cláusula segunda. Obligaciones del contratista. Obligaciones generales de la Fiduciaria. Son obligaciones del contratista todas las necesarias para el cabal cumplimiento del objeto contractual y en especial las siguientes: (...) f) Ejecutar las actividades precontractuales, contractuales, de legalización y de liquidación de los contratos derivados con personas naturales o jurídicas, entre otros los de: (...) b) Contratos de diseño integrales y estudios técnicos e interventoría de diseños y contratos de construcción e interventoría de los proyectos de infraestructura seleccionados por la Junta Administradora del FFIE ... k) Realizar todas las gestiones que se requieran para el cumplimiento pleno de las obligaciones señaladas en el contrato de fiducia*

mercantil. Obligaciones específicas del contratista. (...) En relación con las obligaciones de medio, la Fiduciaria pondrá su mejor empeño y capacidad en la consecución del objeto del contrato...

Términos de condiciones contractuales - Invitación Abierta N° FFIE 004 de 2016. Numeral 9.7. Términos de condiciones contractuales para la contratación de:
Objeto: *“Contrato marco de diseños, estudios técnicos y obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa - FFIE, en desarrollo del plan nacional de infraestructura educativa”*. Abril de 2016

Plazo de ejecución del Contrato: El plazo previsto para la ejecución del Contrato es de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio del Contrato Marco.

Los plazos mínimos y máximos para la ejecución de los Acuerdos de Obra se establecerán de acuerdo con los siguientes rangos así:

“a) Fase 1- Pre-Construcción: Corresponde a la fase de Estudios Técnicos y diseños

ÁREA EN M2 DE PROYECTO	PLAZOS	
	AULAS	AULAS + ESPACIOS COMPLEMENTARIOS
Hasta 1.000	2 MESES	2,5 MESES
De 1.001 a 5.000	3 MESES	3,5 MESES
De 5.001 a 10.000	3,5 MESES	4 MESES
De 10.001 a 12.000	4 MESES	5 MESES
De 12.001 a 15.000	5 MESES	6 MESES
De 15.001 a 20.000	6 MESES	7 MESES

Nota: Cuando el alcance del Proyecto comprenda principalmente los Análisis de vulnerabilidad, Reforzamiento, Obras de contención, ensayos de laboratorio deberán ser calculados los plazos de acuerdo con los tiempos definidos para aulas.”

En los proyectos adelantados en las ETC Caldas y Manizales, la duración de fase 1 fluctuó entre 2 y 4 meses.

Código Civil Colombiano. *“Artículo 1546. <CONDICION RESOLUTORIA TACITA>. En los contratos bilaterales va envuelta la condición resolutoria en caso de no cumplirse por uno de los contratantes lo pactado. Pero en tal caso podrá el otro contratante pedir a su arbitrio, o la resolución o el cumplimiento del contrato con indemnización de perjuicios. Artículo 1602. <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”*.

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único.

Se pudo determinar, con base en los hechos presentados y en los informes de interventoría generados, que el MEN, a través del FFIE en la administración del contrato de Fiducia Mercantil No. 1380 del 22-10-2015 careció, en el desarrollo de sus funciones como CONTRATANTE, de eficiencia, oportunidad y diligencia para

hacer cumplir en la oportunidad requerida el contrato suscrito con la firma MOTA ENGIL, en lo referido a la ejecución de once (11) proyectos en el Departamento de Caldas y el Municipio de Manizales, lo que conllevó a que no se ejecutaran con la oportunidad requerida los estudios, diseños y obras necesarios para cumplir con el objeto y avanzar en la implementación de la jornada única escolar en el ente territorial. Lo anterior en contraposición del principio de eficacia que rige la contratación estatal en Colombia.

El principio de Eficacia, como principio rector de la contratación estatal, hace alusión al cumplimiento de los intereses generales del estado: consecución efectiva de los fines del estado.

Lo anterior sustentado en que, en los once (11) contratos analizados en el Departamento de Caldas y el Municipio de Manizales, firmados entre el 31/01/2017 y el 13/03/2018, cuya fase uno (1) debía cumplirse en un periodo máximo de cuatro (4) meses (Ver tabla 1) se determinó:

- Ningún contrato terminó en el plazo estipulado.
- Ningún contrato inició fase 2.
- Once (11) se aprueba fase 1 (100%).
- Tres (3) obtienen licencia de construcción (18%).

Cuadro No. 150

Resumen de ejecución de los contratos en Caldas y Manizales

No. de contratos que termina fase 1 en tiempo	No. de contratos que inician fase 2	No. de contratos a los que se aprueba fase 1	No. de contratos que obtienen licencia
0	0	11	3
0%	0%	100%	27%

Fuente: Datos tomados de los informes de interventoría suministrados por el FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Adicionalmente, se contaron retrasos a finalización de fase 1 entre 38 y 852 días, para una fase que debía durar entre 75 y 120 días.

Cuadro No. 151

Resumen de ejecución de los contratos en Caldas y Manizales

Proyecto	Fecha de suscripción	Duración fase 1 (días)	Atrazo contabilizado en la aprobación fase 1 (días)	Aprobación fase 1 (Si/No)	Licencia de construcción (Si/No)
IE Siete de agosto	31/1/2017	105	913	Si	No
IE Normal Superior María Escolástica	01/12/2017	105	152	Si	Si
IE Villa del Pilar	03/01/2017	75	852	Si	Si
IE Miguel Antonio Caro	28/04/2017	105	608	Si	No
IE Jaime Duque Grisales	13/03/2018	105	38	Si	No
IE Gerardo Arias Ramírez	05/06/2017	120	278	Si	No

Proyecto	Fecha de suscripción	Duración fase 1 (días)	Atrazo contabilizado en la aprobación fase 1 (días)	Aprobación fase 1 (Si/No)	Licencia de construcción (Si/No)
IE Liceo Mixto Sinaí	31/01/2017	117	730	Si	No
IE Mariscal Sucre	01/12/2017	105	639	Si	No
IE Pablo VI	31/01/2017	105	639	Si	No
IE Rural María Goretti	05/12/2017	75	152	Si	No
IE Escuela Normal Superior San José	05/12/2017	105	91	Si	Si

Notas: El cómputo de atraso incluye todas las suspensiones y prórrogas a las suspensiones, aprobadas por la interventoría, realizadas al término de duración de la Fase 1 para cada uno de los acuerdos de obra.

Fuente: Datos tomados de los informes de interventoría suministrados por el FFIE

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Al respecto, se pudo determinar que, desde el 3-02- 2018, al tercer mes de ejecución, ya se hace alerta roja por incumplimiento por parte de la interventoría en los siguientes términos (Informe de interventoría N° 3 de febrero de 2018. IE Normal Superior María Escolástica): *“Así las cosas se cierran el mes de febrero con un avance del 7 por ciento y un atraso acumulado el 30%, por lo que se informa de alerta roja por posible incumplimiento, lo anterior teniendo en cuenta que el plazo de entrega de la fase 1 vence el día 27 de marzo de 2018, conforme al cronograma de actividades vigente. Se requiere de un plan de mejoramiento por parte del contratista y tal manera que aumente los recursos para aumentar el rendimiento y poder cumplir con la fecha programada de entrega de la fase 1”.*

De igual forma, es frecuente encontrar en los informes de interventoría que, ante el incumplimiento en la entrega de productos por parte del contratista Mota - Engil, el número de días de conteo para ANS (acuerdos de niveles de servicio) *“se sugiere y recomienda al FFIE aplicar las cláusulas contractuales en las que se establecen multas y/o garantías respectivas, previstas para este tipo de casos”.*

Cuadro No. 152

Relación de informes de interventoría que solicitan actuación del FFIE

Proyecto	Informe de interventoría	
IE Siete de agosto	27 de 26/03 a 25/04 2019	
IE Normal Superior María Escolástica	En el informe semanal del 4 al 10/03/2018 se presenta la primera alerta roja por retraso del contratista	En el informe semanal del 7 al 11/03/2018 se presenta la segunda alerta roja por retraso del contratista (48%)
IE Villa del Pilar	Informe mensual 23 de 26/03 a 25/04 2019	
IE Miguel Antonio Caro	Informe mensual 24 de 26/03 a 25/04 2019	
IE Gerardo Arias Ramírez	Informe mensual 9 de febrero de 2019	
IE Liceo Mixto Sinaí	Informe mensual 17 de 26/03 a 25/04 2019	
IE Mariscal Sucre	Informe mensual 17 de 26/03 a 25/04 2019	
IE Pablo VI	Informe mensual 17 de 26/03 a 25/04 2019	

Fuente: Informes de interventoría suministrados por el FFIE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

También en los comités de seguimiento la ETC reiteradamente solicita la intervención del FFIE para agilizar el desarrollo de los contratos, como se evidencia entre otras en el acta No. 3 de 31/07 de 2019: *“La Gobernación de Caldas enfatiza en solicitar al FFIE como entidad contratante que agilice los trámites para garantizar el desarrollo de las*

obras en términos de eficiencia y calidad, dado el alto grado de afectación que se viene presentando en la comunidad educativa caldense por los marcados atrasos presentados en la entrega de los proyectos”. (Resaltado fuera de texto).

Ante estas evidencias no se observa una actuación del Ministerio de Educación Nacional a través del FFIE para apremiar al contratista para la resolución de los múltiples problemas en el desarrollo de los contratos. Sólo hasta el 10-10-2019 el FFIE inicia la terminación anticipada por incumplimiento del contrato, posterior a la declaración del contratista del 9-09-2019 de la imposibilidad de continuar con la ejecución de los contratos marco, así como con los acuerdos de obra que se derivan del mismo.

Si bien es cierto que los contratos marco de obra realizados directamente con Mota - Engil se rigen por el derecho privado, también es cierto que, en ese caso, el código civil en los artículos 1546 y 1602 daban las herramientas necesarias al contratante para haber actuado solicitando el cumplimiento oportuno del contrato o declarando su cumplimiento y terminación anticipada sin haber esperado hasta que la situación se hizo insostenible con las consecuencias de retraso ya mencionadas.

La inactividad del MEN para apremiar al contratista para la realización efectiva de los contratos está en contraposición con el principio de eficacia, de los deberes de los servidores públicos en el desarrollo de la contratación estatal contemplados en los artículos 3, 4, 5, 23 y 26 de la Ley 80 de 1993, así como con las obligaciones del contratista contempladas en la cláusula segunda, y específicamente en los literales b, del f y k del Contrato de Fiducia Mercantil No. 1380 del 22 de octubre de 2015 cuyo objeto es: *“administrar y pagar las obligaciones que se deriven de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, a través del patrimonio autónomo constituido con los recursos transferidos del Fondo de Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media, creado por el artículo 59 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”*, suscrito entre el MEN y el Consorcio FFIE Alianza - BBVA

Falta de diligencia del del MEN a través del FFIE para utilizar los mecanismos contractuales y administrativos para apremiar o sancionar al contratista y lograr el fin último del contrato que era implementar la jornada única en los colegios seleccionados.

Lo anterior genera ineficacia causada por el incumplimiento de las metas de la calidad educativa del sistema público educativo, atraso general de más de tres años para la terminación de las obras, pérdida de calidad de vida de las comunidades que no pudieron acceder a una educación con mayor calidad y mejor cobertura, impacto en la rentabilidad social del recurso público. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Con oficio IE2020EE005280 del 8-06-2020, se remitió respuesta a la observación. Valorada la respuesta de la entidad se puede determinar que la misma se enfoca en dos partes, a saber:

En la primera, analiza y sustenta la naturaleza jurídica del FFIE y del PA FFIE y sus órganos de gestión y administración, y sustenta la naturaleza privada de los contratos celebrados por el Patrimonio Autónomo con lo que busca desvirtuar el presunto alcance disciplinario de la observación. Objetando a su vez la aplicación de la Ley 80 de 1993 en los mismos.

La segunda, se enfoca en demostrar que la efectividad de las acciones desarrolladas por el FFIE y la interventoría a través de la aplicación de los descuentos automáticos diarios como consecuencia del incumplimiento del criterio “oportunidad” de los Acuerdos de Niveles de Servicio, en adelante “ANS” así como el procedimiento en su aplicación, y finalmente, con la declaración de terminación anticipada del Contrato Marco.

Comentario de la CGR

Al respecto, la CGR considera que el FFIE no valoró correctamente la observación, en la que la responsabilidad se establece de la siguiente manera: “Se pudo determinar con base en los hechos presentados y en los informes de interventoría generados, que el Ministerio de Educación Nacional a través del FFIE en la administración del contrato de Fiducia Mercantil No. 1380 del 22 de octubre de 2015 adoleció en el desarrollo de sus funciones como CONTRATANTE, de eficiencia, oportunidad y diligencia para hacer cumplir en la oportunidad requerida el contrato suscrito con la firma MOTA ENGIL” (Se resalta). Es decir, la responsabilidad se predica del MEN, a través del FFIE, que como lo explica, en extenso, en su respuesta, es un fondo sin personería jurídica. Además, la responsabilidad se deriva del contrato de Fiducia Mercantil No. 1380 del 22 de octubre de 2015, y no del contrato marco de obra y sus derivados. Este sí, el contrato de fiducia, sometido a toda la normatividad de la Ley 80 como se explicó en la observación.

Adicionalmente, no se ha puesto en discusión el carácter público de los recursos, y por ende el control fiscal y disciplinario de los mismos.

En cuanto a la eficiencia de la respuesta del FFIE, vale la pena resaltar los siguientes apartados de la respuesta del FFIE: *“Al inicio de la nueva administración de la Unidad de Gestión del FFIE no se entregaron reportes o evidencias puntuales frente a un retraso sistemático de contratistas del sistema, salvo una referencia frente a un posible incumplimiento del contratista Germán Mora Insuasti, lo que llevó a la necesidad de verificar el estado real de los proyectos, dando como resultado un diagnóstico con la mayor celeridad posible. Este ejercicio se realizó mediante un recorrido por las entidades territoriales en las cuales se desarrollaban los*

proyectos del FFIE, con la participación de los constructores, interventores, supervisores, entidades territoriales y comunidades educativas. Así, se realizaron 44 mesas de trabajo en 158 municipios y 22 departamentos en 44 ETC, en desarrollo de los cuales, se hizo un seguimiento permanente a los compromisos adquiridos por las partes. (p. 10 - 11).

(...) Para este análisis debe tenerse en cuenta que, por ejemplo, sólo el contratista Consorcio Mota Engil tuvo a su cargo 249 proyectos de los cuales sólo entregó 19, lo que implicó un masivo incumplimiento que en ese momento desbordó la capacidad operativa no solo de la Unidad de Gestión del FFIE sino incluso de las mismas interventorías. Así, se presentaron demoras sistemáticas en la ejecución, sin que se haya advertido a la nueva administración la situación particular de este contratista, la cual no obstante fue observada al realizar las gestiones de diagnóstico a las que se hizo referencia en la parte introductoria del presente acápite, lo cual demandó un tiempo aproximado de dos (2) meses dada la magnitud de la operación a nivel nacional. (...) A partir de este diagnóstico, se da paso a la implementación de los procedimientos de incumplimiento, realizando multiplicidad de mesas de trabajos con las distintas interventorías a efectos de establecer las pautas mínimas de los informes de incumplimiento, por lo que, ante la ausencia de un modelo o formato, la Gerencia adoptó un procedimiento para dar soporte a los procedimientos de terminación Anticipada por Incumplimiento de Acuerdos de Obra y/o Actas de Servicio de Obra y a partir de ese momento se comenzaron a remitir a los contratistas las comunicaciones de inicio de dichos procedimientos conforme a los informes de incumplimiento, que de manera paulatina y progresiva fueron presentando las interventorías. (P. 11). Así, luego de implementado el procedimiento para la terminación anticipada de los acuerdos de obra, se requirió el fortalecimiento de los informes y reportes de las interventorías que permitieran a las áreas de la Unidad de Gestión adelantar medidas efectivas en el marco del contrato, aunado al incumplimiento sistemático de tres contratistas del FFIE (Consorcio Mota Engil, Unión Temporal MEN y Germán Mora Insuasti), derivó en la presentación masiva de recomendaciones para el inicio de estos procedimientos, lo que llevó a la saturación de la capacidad de la Unidad de Gestión, motivando la mencionada creación del Grupo de Controversias Contractuales al interior de la Dirección Jurídica, con el fin de analizar los hechos expuestos por los contratistas objeto de dichos procedimientos y, con ello, preservar el debido proceso constitucional y el pactado en los mismos contratos. Esto resultó en el inicio de 235 procedimientos de terminación anticipada de acuerdos de obra iniciados, todos, a lo largo del año 2019 y que finalmente derivó por un parte, en la decisión de no prorrogar el contrato marco de obra suscrito por Germán Mora Insuasti y por la otra; en la terminación de 130 acuerdos de obra y 3 contratos marco de obra a cargo de Mota Engil". (P.12).

El FFIE menciona un cambio en la administración del fondo y como esta “nueva” administración tuvo que emprender acciones para corregir los problemas encontrados por el incumplimiento contractual que se presentaba en el desarrollo del programa, es precisamente, estas fallas las que resalta la CGR, y el cambio de administración nos es una excusa válida para para abstraerse de la responsabilidad administrativa en el incumplimiento del proceso contractual del Consorcio Mota-Engil.

Precisamente, en pág, 13 de la respuesta se describen los cambios que se realizaron, en 2019, con el fin de evitar que los nuevos proyectos fracasaran, entre los que se encuentran el cambio en el sistema de pago y medidas para evitar concentración de obras... “Como otra actuación relevante, se debe mencionar que a nivel interno de la Unidad de Gestión se adelantó un reforzamiento en el esquema de seguimiento para la

ejecución de los contratos a nivel de supervisión y se elaboró un nuevo manual de supervisión e interventoría procurando un control más riguroso a las obras”. (P.14).

Lo anterior, reafirma la observación sobre la actuación tardía del FFIE para responder al incumplimiento generalizado del contratista.

Agrega el FFIE en su respuesta: *“es menester precisar, que el Consorcio no tiene dentro de sus obligaciones contractuales, funciones y competencias, la de evidenciar posibles incumplimiento de los contratistas, pues, esa función en estricto sentido le corresponde a los contratistas interventores de cada proyecto quienes deben comunicar los incumplimientos con la respectiva recomendación, para efectos de que el PA FFIE, a través de los órganos competentes determine el mérito de iniciar las acciones que correspondan, de estar debidamente acreditado el presunto incumplimiento, a partir de las recomendaciones e instrucciones que adopten los Comités Técnico y Fiduciario, respectivamente y respetando siempre el debido proceso contractual”*

Al respecto se recuerda que una entidad pública contratante no se desvincula, por efecto del contrato, de la responsabilidad que le atañe en el cumplimiento de los fines del estado.

Asegura también el FFIE en su respuesta: *“Así las cosas, es necesario indicarle al ente de control que no es posible confundir el incumplimiento del contratista con los roles que particularmente desplegaba la supervisión (respecto del contrato de interventoría), o dicho de otra forma, no es posible trasladar sin siquiera algún análisis particular, la grave situación de incumplimiento del contratista, (la cual se encuentra debidamente acreditada a partir de los informes que para el efecto presentó la interventoría y que fueron tramitados por la supervisión para el inicio del correspondiente procedimiento contractual de terminación anticipada) a la supervisión del contrato de interventoría”. (p.10).*

Cabe recordar que la responsabilidad del MEN es la ejecución del PNIE, no solo la realización de la contratación, y para ello dispone de una serie de herramientas jurídicas y administrativas cuya eficacia no se logró toda vez, que como se ha dicho, ningún proyecto logró iniciar la Fase II de construcción, 3 años después de firmado el primer contrato.

En cuanto a la relación de acciones realizadas por El FFIE frente al incumplimiento por parte de Mota - Engil y la posterior declaración de terminación anticipada, nada se dice del hecho mencionado en la observación de que: *“Sólo hasta el 10 de octubre de 2019 el FFIE inicia la terminación anticipada por incumplimiento del contrato, posterior a la declaración del contratista del 9 de septiembre de 2019 de la imposibilidad de continuar con la ejecución de los contratos marco, así como con los acuerdos de obra que se derivan del mismo”.*

El FFIE envía información puntual de algunos proyectos diferente a la que se tenía en la auditoría, con lo que se actualizan las cifras enviadas inicialmente en la observación.

Una vez realizado el análisis correspondiente a la respuesta presentada, la CGR determina que las explicaciones presentadas no logran desvirtuar la observación y su alcance. Dado lo anterior se valida la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Departamento de Cauca

Hallazgo N° 109 Garantías de cumplimiento del Contrato Marco de Obra N° 1380-39-2016

Manual Operativo del Encargo Fiduciario: *“Es la herramienta que permita el cumplimiento de la finalidad del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa FFIE (“PA FFIE”) constituido con los recursos transferidos del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (“FFIE”) creado por el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015.*

3.2. COMITÉ TÉCNICO: Órgano que ejerce asesoría y asistencia técnica, jurídica y financiera, con el propósito particular de presentar las recomendaciones al Comité Fiduciario en los asuntos de su competencia. Este Comité se reunirá por lo menos una vez al mes y extraordinariamente cuando el Fideicomitente, el Gerente del FFIE o la Fiduciaria lo convoquen.

3.2.1 FUNCIONES: i) Realizar el seguimiento periódico a la ejecución de las Obras, identificando los aspectos que generen dificultades, así como estableciendo las recomendaciones y advertencias que sobre el particular emitan los correspondientes interventores. Lo anterior, a efectos que se puedan plantear con la inmediatez debida las sugerencias del caso al Comité Fiduciario”.

El Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero y administrador del PA-FFIE y el Consorcio Mota Engil, celebraron el Contrato Marco de Obra N° 1380-39-2016, con el objeto de elaborar diseños y estudios técnicos, y la ejecución de las obras que desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA-FFIE, en desarrollo del PNIE. Dicho contrato tuvo un plazo inicial de 36 meses a partir del Acta de Inicio del 27 -07-2016, y en virtud del Otro Si N° 03 del 5-12-2018, fue ampliado en 49 meses, por lo que su plazo se extendió hasta el 27 de agosto de 2020.

Previo el procedimiento contractual previsto en los parágrafos 1 y 2 de la Cláusula Décimo Sexta de dicho Contrato Marco de Obra, fue terminado anticipadamente por incumplimiento, en atención al pronunciamiento del Comité Fiduciario N° 297 del 9 -12- 2019, decisión que fue comunicada el 10-12-2019 al Consorcio Mota Engil y a la Compañía Aseguradora de Fianza S.A., Confianza S.A.

Para la ETC Departamento del Cauca, los proyectos que fueron terminados anticipadamente son los siguientes, por \$22.402.219.573:

Cuadro No. 153
Proyectos terminados anticipadamente
Cifras en pesos

N°	Institución Educativa	Valor
400090	IE José Hilario López	1.503.638.544
400091	IE El Palmar	1.917.950.186
400092	le Monterilla	1.160.516.897
400093	le Comuneros	801.106.065
400094	le Efran Orozco	2.037.258.596
400095	Normal Superior Enrique Vallejo	1.641.574.495
400096	IE CCIAL Simón Bolívar	8.160.775.264
400097	IE Técnico Agropecuario	6.683.038.070
Total		\$22.402.219.573

Fuente: Información suministrada por FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Del análisis efectuado por este órgano de control fiscal, se concluye que la gestión fiscal del Consorcio FFIE Alianza BBVA ha sido insuficiente para hacer efectivo el amparo de cumplimiento contractual porque tan sólo hasta el 22 de mayo del año en curso, esto es, 5 meses después de declarado el siniestro por incumplimiento, presentó solicitud de estimación de perjuicios a la Dirección Técnica de la UG del FFIE, etapa inicial de la reclamación, y aunque la garantía está vigente, la CGR considera que el Consorcio no ha sido lo suficientemente diligente y ágil en las gestiones de reclamación y efectivización de garantías de este Contrato y, con ello, la recuperación de los recursos necesarios que permitan el avance y culminación de los proyectos de infraestructura educativa en el Departamento del Cauca, los cuales a la fecha se encuentran inconclusos y totalmente paralizados.

Lo anterior, por cuanto se ha limitado a declarar la terminación anticipada del contrato marco de obra y a comunicar dicha decisión al contratista y a la Aseguradora mediante escrito de fecha 10 de diciembre de 2019, pero no se aprecia ninguna otra acción jurídica ni judicial para efectivizar dicha garantía.

Respuesta del Auditado

“En relación con observación realizada por la Contraloría respecto que ha sido insuficiente la gestión para hacer efectivos el amparo de cumplimiento, en tanto se limitó a declarar la terminación anticipada del contrato, sin que hubiere adelantado ningún otra acción jurídica ni judicial para hacer efectiva la garantía, se debe indicar que, contrario a la manifestado por la Contraloría, para hacer efectiva la garantía ante el incumplimiento se ha adelantado las siguientes gestiones encaminada a hacer efectiva las garantías y para buscar la indemnización integral de los perjuicios causados por el Consorcio Mota - Engil en incumplimiento del Contrato Marco de Obra No. 1380-39-2016 y cada uno de los referidos Acuerdos de Obra: Como consecuencia de la terminación anticipada por causal de incumplimiento de los acuerdos de obra objeto de la presente observación, se determinó, entre otros aspectos, iniciar las acciones derivadas del contrato de seguro frente a la Compañía de Seguro (acciones que valga decir, no han prescrito), con el objeto de siniestrar la póliza que ampara el cumplimiento de los Contratos Marco de Obra y los Acuerdos de Obra, de modo que se garantice el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Así

las cosas, se dio inicio al proceso de reclamaciones ante la aseguradora de aquellos acuerdos de obra terminados anticipadamente por causal de incumplimiento. En una segunda fase, el PA-FFIE está dando inicio al proceso de reclamación de aquellos Acuerdos de Obra que, habiéndose solicitado inicio de procedimiento de Terminación Anticipada por causal de Incumplimiento (TAI), finalizaron con decisión de Cierre o de Terminación Anticipada de los Contratos Marco de Obra, dentro de los cuales se encuentran los A.O. 400090, 400091, 400096 y 400097, para lo cual mediante radicado No. FIE2020IE000947 del 22 de mayo de 2020, se solicitó la estimación de perjuicios a la Dirección Técnica de la Unidad de Gestión, lo cual se encuentra en elaboración y a partir de ahí para proceder de conformidad. En relación con los A.O. 400092, 400093, 400094 y 400095, sobre los mismos la interventoría no solicitó el inicio de procedimiento de Terminación Anticipada. No obstante, finalizaron con la terminación anticipada del CMO 1380-39-2016, por lo que mediante radicado FIE2020IE000979 se procedió a solicitar información acerca de la existencia de perjuicios causados y su estimación. Ahora bien, en cuanto a la ampliación del amparo de cumplimiento de la garantía como consecuencia de la prórroga del plazo del Contrato Marco de Obra 1380-39-2016 con ocasión del otrosí No 3 tenemos lo siguiente: En el Contrato Marco de Obra No. 1380-39-2016 en su cláusula décima establece las garantías que amparan el contrato, entre otros riesgos, frente al incumplimiento del contratista. Así, uno de los amparos de dicha garantía corresponde al de “cumplimiento”, el cual debía constituirse por un valor equivalente al 10% del valor del Contrato Marco y con una vigencia “por el plazo de ejecución del Contrato Marco y ocho (8) meses más.” Por otra parte, efectivamente el día 5 de diciembre de 2018 se celebró el Otro Sí No. 3 al Contrato Marco de Obra No. 1380-39-2016, por medio del cual se modificó el plazo de ejecución del Contrato, ampliando el mismo a 49 meses, de lo que se tiene que el plazo de ejecución del referido contrato se extiende hasta el 27 de agosto de 2020, teniendo en consideración que el Acta de Inicio se suscribió el 27 de julio de 2016. Lo anterior determina que la garantía de cumplimiento debe estar vigente hasta el 27 de abril de 2021. Dando cumplimiento a lo anterior, el Consorcio Mota Engil constituyó la “PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO A FAVOR DE ENTIDADES PARTICULARES” No. CU079778, expedida por la COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S. A., la cual fue modificada el 16 de agosto de 2019, ampliando la vigencia del amparo del cumplimiento el cual tiene una cobertura desde el 18 de junio de 2016 al 27 de abril de 2021, de conformidad con el Certificado No. CU162938 (se anexa). Por su parte, el Consorcio FFIE Alianza BBVA, en comunicación del 1 de junio de 2020 aclara lo siguiente: “(...) en el caso que nos ocupa es pertinente aclarar que no es cierto como lo indica el ente de control, que se encuentra constituido el amparo de cumplimiento: “(...) entre el 08/07/2016 al 08/03/2020, con un valor amparado de \$27.900.000 (...)”. Como se puede verificar en los soportes que se anexan, el amparo de cumplimiento se encuentra hasta es el veintisiete (27) de abril de 2021, con cobertura de \$46.500.000.000. (...) Como se evidencia en las imágenes anteriores, el plazo de la póliza se encuentra de acuerdo al Contrato Marco de Obra y sus modificaciones, toda vez que el amparo está constituido de acuerdo al término contractual, así como lo aprobado por el fideicomitente a través del Comité Fiduciario del PA-FFIE, hasta el 27 de abril de 2021, 6 meses más del plazo de ejecución del contrato-, por lo cual aún sigue vigente el amparo, al contrario de lo informado en el informe de observaciones”. Así la cosas, la observación formulada no tiene asidero, en tanto que, dentro de la ejecución del Contrato Marco de Obra No. 1380-39-2016 se constituyeron las garantías en los términos pactados y conforme a las modificaciones al plazo realizadas, por lo que no se omitió el cumplimiento de la referida obligación estando amparos de los riesgos derivados del incumplimiento de dicho contrato vigentes. Finalmente, frente a su consideración de que las obras se encuentran “inconclusos y totalmente paralizados”, debemos indicar que como consecuencia de la comunicación de la terminación anticipada por incumplimiento de Contrato Marco de Obra No. 1380-39-2016 y con el fin de reactivar los proyectos de infraestructura a nivel nacional, el PA FFIE publicó las Invitaciones Abiertas Nos. cuyo 008 de 2019 cuyo objeto fue “LA CONFORMACIÓN DE LISTAS DE ELEGIBLES QUE HABILITEN PROPONENTES PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE OBRA QUE COMPRENDAN LA EJECUCIÓN DE DISEÑOS, ESTUDIOS TÉCNICOS Y OBRA DE

INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA REQUERIDOS POR EL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - FFIE”, y No. 009 de 2019 cuyo objeto fue “LA CONFORMACIÓN DE LISTAS DE ELEGIBLES QUE HABILITEN PROPONENTES PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, JURÍDICA Y AMBIENTAL A LOS CONTRATOS DE OBRA, QUE COMPRENDEN LA EJECUCIÓN DE DISEÑOS, ESTUDIOS TÉCNICOS Y OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA REQUERIDOS POR EL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - FFIE”, con el objeto de iniciar un proceso de reasignación de los contratos a nuevos contratistas de obra e interventoría. Así, para el caso particular de los proyectos de la ETC Cauca observados, los mismos ya se encuentran reasignados, esto es, con contrato de obra e interventoría suscritos, y en la actualidad se surte el proceso de expedición y aprobación de póliza, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

MUNICIPIO	INSTITUCIÓN EDUCATIVA	ESTADO DE LA OBRA	ESTADO DE LA INTERVENTORÍA
Cajibío	I.E. Efraín Orozco Sede Principal	Reasignada Contrato de Obra No. 1380-1132-2020	Reasignada Contrato de Interventoría No. 1380-1132-2020
Caldono	I.E. Agroindustrial Monterilla	Reasignada Contrato de Obra 1380-1133-2020	Reasignada Contrato de Interventoría No. 1380-1133-2020
Páez	I.E. Normal Superior Tierradentro	Reasignada Contrato de Obra 1380-1134-2020	Reasignada Contrato de Interventoría No. 1380-1134-2020
Villa Rica	IE TÉCNICO COMERCIAL SIMÓN BOLÍVAR - SEDE SIMÓN BOLÍVAR	Reasignada Contrato de Obra 1380-1231-2020	Reasignada Contrato de Interventoría 1380-1231-2020
Puerto Tejada	IE JOSÉ HILARIO LOPEZ - SEDE PRINCIPAL	Reasignada Contrato de Obra 1380-1232-2020	Reasignada Contrato de Interventoría 1380-1232-2020
Conito	IE NÚCLEO TÉCNICO AGROPECUARIO - SEDE PRINCIPAL	Reasignada Contrato de Obra 1380-1230-2020	Reasignada Contrato de Interventoría No. 1380-1230-2021
Caldono	I.E. Comuneros Sede Varones de Siberia	Reasignada Contrato de Obra 1380-1234-2020	Reasignada Contrato de Interventoría 1380-1234-2020
Santander de Quichaco	I.E. El Palmar	Reasignada Contrato de Obra 1380-1233-2020	Reasignada Contrato de Interventoría 1380-1233-2020

Comentario de la CGR

1. En relación con afirmación del FFIE sobre la falta de calidad de servidores públicos de los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE, porque tratarse de particulares vinculados a través de un contrato individual de trabajo y, por tanto, no serían sujetos disciplinables, la CGR reitera que en virtud de los Arts. 25 y 53 de la Ley 734 de 2002, los particulares -en determinadas circunstancias y a título de excepcionalidad- sí pueden ser destinatarios del Régimen Disciplinario, indistintamente del tipo de contrato por medio del cual se encuentren vinculados, esto es, un contrato estatal, un contrato de trabajo o un contrato realidad. Lo realmente importante es la labor o actividad por éstos desarrollada, de cara a la administración pública o a los recursos públicos que administren.

En tal sentido, desde la misma CN (Art. 123) se ha regulado la posibilidad de que la función pública, no solo pueda ser ejercida exclusivamente por los servidores

públicos, sino que de manera especial y temporalmente también pueda ser cumplida por particulares. En desarrollo de este postulado, los artículos antes mencionados de la Ley 734 de 2002, han establecido que, en las siguientes circunstancias, un particular puede ser llamado a responder disciplinariamente:

- Cuando el particular cumpla labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales (evento que no es el aplicable al presente caso).
- Cuando el particular ejerza funciones públicas de manera permanente o temporal (que tampoco es el evento predicado en esta observación, por cuanto la norma exige que la facultado o prerrogativa para que el particular ejerza funciones públicas debe devenir de la ley, un acto administrativo, un convenio o contrato).
- **Cuando el particular administra recursos públicos**, caso en el cual, el Legislador ha descrito a manera ilustrativa, más no taxativas, como equivalentes al verbo rector de “administrar”, las actividades de recaudar, custodiar, liquidar, disponer de rentas o recursos que hagan parte del presupuesto de las entidades públicas. En otras palabras, cuando el particular tenga la disponibilidad jurídica sobre esos recursos públicos y, con ello, ejerza gestión fiscal sobre los mismos.

Resulta indiscutible que atendiendo las fuentes de los recursos que conforman el FFIE, tales como el SGR, SGP, recursos de cooperación internacional o privada, aportes de los departamentos, distritos y municipios, se puede concluir que los mismos, en su gran mayoría son públicos, para cuya administración se constituyó el PA, el cual a pesar de regirse por normas de derecho privado, no puede perderse de vista que los recursos siguen siendo públicos y, por tanto, los diferentes órganos de administración y funcionamiento de los recursos transferidos al Fondo de Financiamiento para estos proyectos de infraestructura educativa, son sujetos disciplinables, sin que resulte trascendente si se encuentran vinculados a través de un contrato de trabajo o de cualquier otro tipo de negocio jurídico.

2. En cuanto al cuestionamiento que hace la CGR sobre la insuficiente gestión fiscal por parte del Consorcio FFIE ALIANZA BBVA para hacer efectiva la póliza por el amparo de cumplimiento y haberse recuperado efectivamente los recursos, con miras a continuar los proyectos de infraestructura educativa, al haberse limitado a efectuar comunicación sobre la terminación anticipada del contrato marco de obra, al Contratista y a la Compañía Aseguradora, lo cual se hizo en diciembre de 2019, y no haber adelantado ninguna otra gestión adicional, desde diciembre de 2019 hasta mayo de 2020, la CGR ratifica la observación por cuanto el Consorcio no logra desvirtuar tal apreciación; por el contrario, lo ratifica cuando informa que tan sólo hasta el 22 de mayo del año en curso, esto es, 5 meses después de declarado el siniestro por incumplimiento, presentó

solicitud de estimación de perjuicios a la Dirección Técnica de la UG del FFIE, etapa inicial de la reclamación, y aunque la garantía está vigente, la CGR considera que el Consorcio no ha sido lo suficientemente diligente y ágil en las gestiones de reclamación y efectivización de garantías de este Contrato, máxime cuando se tiene serios indicadores de la paralización y abandono de gran parte de los proyectos y que es necesario reactivarlos, a la mayor brevedad, para lo cual es indispensable el máximo de recuperación de recursos. Por las razones expuestas, este aparte de la observación se valida.

En cuanto, a la observación por no ampliación de la garantía del amparo de cumplimiento, la misma ha sido desvirtuada al allegarse la póliza No. CU079778 con vigencia 18-06-2019 al 27-02-2024; en consecuencia, se retira el alcance disciplinario y la solicitud de proceso administrativo sancionatorio. Se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 110 Cancha cubierta, Núcleo Técnico Agropecuario Corinto

Documento CONPES del 3 de junio de 2015: “**Numeral 4.1. Objetivo general.** Construir, ampliar, mejorar y asegurar la dotación de aulas escolares en zonas urbanas y rurales, necesarias para la implementación de la jornada única, de modo que en la vigencia del PND 2014 - 2018 Todos por un nuevo país, se cubra el 60% del déficit de aulas actualmente existente. **Numeral 4.2.1.** Lograr condiciones adecuadas en la infraestructura educativa para la implementación de la jornada única, atendiendo estándares técnicos mínimos”.

Contrato Marco de Obra No. 1380-39-2016. **Cláusula Primera. Objeto:** “El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y su Adendas, y en los Anexos del presente Contrato”. **Cláusula Séptima: Obligaciones generales del contratista...** ... 3. Realizar y ejecutar los estudios, diseños y obras objeto del Contrato, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas y formuladas en los TCC y en cada Acuerdo de Obra asignados por EL CONTRATANTE”.

NTC 4595: “**4.2 Ambientes Pedagógicos Básicos.** Se desarrollan seis tipos de ambientes pedagógicos básicos de acuerdo con la actividad que se puede llevar a cabo en ellos y el número factible de personas en las distintas actividades. Sus diferencias más claras se presentan en el área de piso que requieren por persona, en las instalaciones técnicas y los equipos que demandan y en las características ambientales que deben procurar. **4.2.4 Ambientes D.** Lugares en los cuales es posible practicar deportes en forma individual, o colectiva. Se caracterizan por tener altos requerimientos de área, ventilación, iluminación y almacenamiento de materiales e implementos deportivos”.

En el proyecto correspondiente al municipio de Corinto, I.E. Núcleo Técnico Agropecuario, Acuerdo de Obra 400097, se proyectó como obra complementaria la

construcción de la cubierta y gradería de la cancha, obra en la que se presupuestaron instalaciones eléctricas, las cuales debían contar con la viabilidad y los correspondientes permisos, sin embargo, la viabilidad estuvo vigente hasta el día 08/11/2019. Lo anterior denota procedimientos inadecuadas o poco prácticas afectando el logro de las metas.

Respuesta del Auditado

*“... De acuerdo a información suministrada al ente de control en respuesta al requerimiento 2020EE0034098 del 17 de marzo de 2020, se reitera que mediante comunicación ME-10021-COL-1-19-9843 del 15 de enero de 2019, el Contratista de obra presentó a la interventoría Consorcio CCI, presupuesto de obra complementaria y a su vez la interventoría mediante la comunicación ICOL CAU G1 8344-19, realizó la entrega de la aprobación del Diseño Hidrosanitario, Diseño Eléctrico, Diseño Estructural y presupuesto de una cubierta para la cancha y gradería a la Coordinación Regional del eje Cafetero, Antioquia y Pacífico de la Dirección Técnica de la Unidad de Gestión del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, con sus respectivas actas de recibo a satisfacción. Para dar respuesta a esta observación, es preciso señalar que la norma NTC 4595, en su numeral 5.3. estableció los tipos de ambientes pedagógicos básicos que debe contemplar un equipamiento educativo, de acuerdo con la actividad que se puede llevar a cabo en cada uno de ellos. Así, el ambiente tipo D, se definió en los siguientes términos: **“5.3 AMBIENTES PEDAGÓGICOS BÁSICOS** Se desarrollan seis tipos de ambientes pedagógicos básicos, de acuerdo con la actividad que se puede llevar a cabo en ellos y el número factible de personas en las distintas actividades. Sus diferencias más claras se presentan en el área de piso que requieren por persona, en las instalaciones técnicas y los equipos que demandan y en las características ambientales que deben procurar. Estos ambientes se describen a continuación:*

*(...) **5.3.4 Ambientes D.** Lugares en los cuales es posible practicar deportes en forma individual o colectiva. Se caracterizan por tener altos requerimientos de área, ventilación, iluminación y almacenamiento de materiales e implementos deportivos. Ejemplos de estos ambientes son los campos deportivos. Las condiciones de localización y funcionamiento de los distintos establecimientos educativos hacen difícil prescribir un tipo y número determinado de instalaciones deportivas. Para efectos de cálculo, se recomienda tomar como unidad de medida la cancha multiuso, es decir, una superficie plana, continua y sin obstrucciones de aproximadamente 30 m x 18 m (26 m x 14 m y contorno de 2 m de ancho) que puede ser habilitada para la práctica reglamentaria del baloncesto y el microfútbol, entre otros. Esta instalación ofrece el área suficiente para que un grupo de cuarenta (40) estudiantes lleve a cabo actividades de educación física, según lo dispuesto en el plan de estudios correspondiente. El número de canchas multiuso está dado por el número de estudiantes de la institución en el momento de mayor ocupación del establecimiento. Estos ambientes deben ser fácilmente accesibles para estudiantes y comunidad educativa.” Así las cosas, teniendo en cuenta el seguimiento de la Norma Técnica por la cual se expide del Planeamiento y Diseño de Instalaciones y ambientes escolares “NTC 4595”, dentro del alcance del proyecto en la I. E. Técnico Agropecuario del municipio de Corinto - Cauca, se incluyó una cancha multiuso nombrada como “zona recreativa” en la Fase I Preconstrucción de estudios y Diseños y se procedió a socializar el programa arquitectónico a la entidad territorial Certificada Cauca y a la Entidad Territorial Municipio de Corinto, así como a la comunidad educativa. De acuerdo a reuniones adelantadas en las actas Nos. 864 del 13 de septiembre de 2018 - Socialización de esquema básico - y 911 del 25 de octubre de 2018 - Socialización de anteproyecto se expusieron los alcances del proyecto y la implementación de zona recreativa, en cumplimiento del ambiente tipo D. Dentro de la estructuración se contemplaba una cancha multiuso con medidas reglamentarias, entre otros espacios, de la siguiente manera:*

ESPACIOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE JORNADA UNICA	CONTRATISTA CANTIDAD/ESPACIO
Aula Preescolar	4
Aulas Básica y media	22
Biblioteca Bilingüismo	1
Comedor	1
Laboratorio Integrado	1
Aula Polivalente	1
Aula Tecnológica	1
Cocina	1
Zona Administrativa Completa	1
Bateria Sanitaria Preescolar	6
Bateria Sanitaria Básica Media	36
Bateria Sanitaria Discapacitados	2
Zona Recreativa	1

Fuente: Presentación alcance de la obra 25 de octubre de 2.018.

En estas socializaciones como consta en las actas mencionadas, la comunidad educativa, la entidad Territorial Gobernación del Cauca, y Entidad Territorial Municipio de Corinto, solicitaron al FFIE, que como obra complementaria no fundamental se realice la cubierta de la cancha y gradería respectivamente. En este punto se debe precisar que, si bien la cancha multiuso indiscutiblemente forma parte del alcance inicial del proyecto conforme a la NTC 9545, no lo es su cubierta y respectiva gradería, las cuales en consecuencia son obras complementarias “no fundamentales” que son solicitadas expresamente por parte de las ETC. Al respecto, debemos indicar que conforme a lo establecido en el Convenio Interadministrativo la ETC no solo esta en la obligación de financiar al 100% las obras complementarias fundamentales, esto es, aquellas obras cuya necesidad se determina durante la ejecución de los diseños y que son necesarias para el cumplimiento del objeto contractual, sino que además, si ésta desea incluir elementos adicionales que están por fuera del esquema del colegio 10, como pueden ser obras exteriores, urbanismos, juegos infantiles, equipos como aires acondicionados, cubiertas de canchas o cubiertas para las mismas, es la ETC quien también debe financiarlas, estando en libertad además, de ejecutarlas por su cuenta o solicitar que se ejecuten a través del Contratista del PA FFIE, para lo cual tiene que hacer la transferencia de recursos correspondientes al Patrimonio Autónomo. De esta manera, cuando la ETC manifiesta su intención de ejecutar estas obras complementarias, la UG FFIE informó en las mismas reuniones que se debía presentar una solicitud formal al respecto, para que se proceda a incluir la referida actividad mediante un Otro Sí modificadorio y previa apropiación de recursos por parte de la ETC y transferencia de los mismos al Patrimonio Autónomo.

En este sentido, se tiene que dentro del alcance inicial del proyecto en la institución educativa sí se tenía previsto el espacio deportivo, en los términos establecidos para el ambiente D de la norma NTC 4595, norma que **no contempla** que dicho espacio deportivo deba estar cubierto o con gradería, razón se solicita al ente de control se desestime la observación y su incidencia administrativa. Para dar respuesta a esta observación se debe precisar que el diseño eléctrico parte de lo normado en el numeral 10.1.1 del RETIE, el cual dimensiona la carga en baja tensión para una obra nueva, para la cual, como se plasma en las memorias de cálculo, es necesario de un transformador el cual es avalado por el Operador de Red de la Compañía Energética de Occidente mediante factibilidad No. SGC 898390981. Así mismo, en el presupuesto no se tiene en cuenta el transformador debido a que

se tenía previsto realizar la construcción de la red en Media Tensión y subestación (diseño y construcción de redes, transformador y equipo de medida) a través del canal de multiservicios que ofrece el Operador de Red. Bajo este esquema contratar a un Operador de Red para estas actividades, condiciona a que el mismo se encargue de todos los trámites garantizando la calidad de las obras y optimización de los tiempos. En los términos antes expuestos, se solicita a la Contraloría desestimar la observación y su incidencia administrativa, en tanto que para la puesta en funcionamiento de la red eléctrica se tenía previsto contratar a un Operador de Red, razón por la cual dentro del presupuesto no tendría que estar incluido los costos del transformador, así como las gestiones para contar con los correspondientes permisos.

Adicionalmente y como soportes del documento se relacionan los siguientes, separadas por observación:

- 1. Soportes de Gestión de Actualización de Pólizas*
- 2. Actas de Reunión y Oficios de Radicados de Obras Complementarias*
- 3. Contratos de Obra e Interventoría Reasignados*

Los documentos pueden ser consultados en el siguiente link:

<https://drive.google.com/drive/folders/1hYd2iuwL8xbvGtOi5Pgb5StOZQ2BMAZ6...>

Comentario de la CGR

De acuerdo con la respuesta de la entidad, conforme con lo establecido en el Convenio Interadministrativo la ETC no solo está en la obligación de financiar al 100% las obras complementarias fundamentales, esto es, aquellas obras cuya necesidad se determina durante la ejecución de los diseños y que son necesarias para el cumplimiento del objeto contractual, sino que además, si ésta desea incluir elementos adicionales que están por fuera del esquema del colegio 10, como pueden ser obras exteriores, urbanismos, juegos infantiles, equipos como aires acondicionados, cubiertas de canchas o cubiertas para las mismas, es la ETC quien también debe financiarlas, estando en libertad además, de ejecutarlas por su cuenta o solicitar que se ejecuten a través del Contratista del PA FFIE, para lo cual tiene que hacer la transferencia de recursos correspondientes al Patrimonio Autónomo. Se acepta que la gradería y cubierta de la cancha corresponde a una obra complementaria.

Igualmente, en el presupuesto no se tiene en cuenta el transformador debido a que se tenía previsto realizar la construcción de la red en Media Tensión y subestación (diseño y construcción de redes, transformador y equipo de medida) a través del canal de multiservicios que ofrece el Operador de Red. Esto condiciona a que el mismo se encargue de todos los trámites garantizando la calidad de las obras y optimización de los tiempos. En este aspecto, hay que tener en cuenta que la construcción de obras complementarias incluye circuitos eléctricos y una mayor carga que no se contempló en las memorias de cálculo.

Se debe tener en cuenta que además del estudio de factibilidad, vigente hasta el día 08/11/2019, se debe contar con la revisión del diseño, a lo cual no se hace

referencia. Posteriormente la revisión de la obra y puesta en servicio por parte del operador de red.

En consecuencia, se modifica la observación en el sentido que el proyecto está condicionado a un tercero, un Operador de Red que se encargue de todos los trámites garantizando la calidad de las obras y optimización de los tiempos, con una viabilidad vencida.

Departamento de Chocó

Hallazgo N° 111 Suscripción Acuerdo de Cofinanciación PA-FFIE Consorcio BBVA y Departamento del Chocó (D)

Artículo 34. Deberes. Ley 734 de 2002. Son deberes de todo servidor público: “1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente*”.

Artículo 8° de la Resolución 10281 del 25 de mayo de 2016. Ministerio de Educación Nacional. “*El Ministerio de Educación Nacional o la entidad que se encargue de administrar el Patrimonio Autónomo que se conforme con los recursos del FFIE, suscribirá un Acuerdo de Cofinanciación con la entidad o entidades que estén dispuestas a realizar aportes al respectivo proyecto de infraestructura educativa. La suscripción de este acuerdo se deberá formalizar previa a la contratación que debasurtirse para la ejecución técnica y financiera de la obra priorizada. Parágrafo 1°. Se entiende por acuerdos de cofinanciación aquellos mediante los cuales la entidad territorial manifiesta su voluntad de cofinanciar o de hacer las gestiones para cofinanciar las obras que se realizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 3o de la presente resolución. Parágrafo 2°. Como resultado de la suscripción del acuerdo de cofinanciación de que trata el presente artículo, los recursos que se hayan previsto en el mismo deberán ser girados al patrimonio autónomo que constituya el Ministerio de Educación Nacional, lo cual será condición para la ejecución de la respectiva obra. No será obligatorio para el cooperante, en el caso de lo previsto en el literal e) de la Ley 1753 de 2015, que gire sus recursos a las cuentas del patrimonio autónomo señalado en el presente parágrafo. Parágrafo 3°. Para efectos de la suscripción de los acuerdos de cofinanciación, las entidades territoriales deberán entregar los documentos que sean requeridos para tal fin, ante el Ministerio de Educación Nacional, o la entidad que se encargue de administrar los recursos del FFIE*”.

Convenio Interadministrativo N° 1295 de 2017, suscrito entre el MEN y el Departamento de Chocó, Cláusula Segunda, Obligaciones de la Entidad Territorial Numeral 1: “*Cumplir con las obligaciones establecidas en el Documento de formalización de las condiciones de transferencia de recursos al Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa- FFIE, dentro del plazo y condiciones definidos en aquel*”.

De acuerdo con la estrategia de implementación de la jornada única planteada en

el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, indicada en el documento Conpes 3831 de 2015, y para financiar y cofinanciar los proyectos de infraestructura educativa señalados en el Anexo 2 del Auto 016 de abril de 2019, concurren diversas fuentes de financiación, entre ellas aportes provenientes del MEN, ET (Departamentos, Distritos, Municipios), y Sistema General de Regalías, entre otras.

Realizado el proceso de evaluación de los predios postulados como proyectos de I.E. en el departamento del Chocó (municipios distintos al ET Quibdó); el MEN, atendiendo los parámetros de su Resolución 10281 de 2016 y de las demás disposiciones establecidas para la construcción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa, priorizó cinco (5) proyectos correspondientes al Departamento del Chocó como ETC, de los cuales hasta diciembre de 2019, tres (3) estaban en etapa de ejecución, a saber:

Cuadro No. 154
Proyectos Priorizados en Ejecución - ETC Departamento Chocó

Municipio	Institucion Educativa	Total Aulas Nuevas	Total Aulas Mejoradas	Total Aulas Especializadas	Fecha Priorización Junta Admtadora	N° Sesión
Bahía Solano	I.E. Luis López de Mesa	11	10	5	13-abr-2018	40
El Carmen de Atrato	IE Indígena Tobías Queragama	7	0	6	13-abr-2018	40
Riosucio	IE Nuestros Esfuerzos	21	0	6	13-abr-2018	40

Fuente: Respuesta a requerimiento al Mineducación.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Revisados los documentos e información de los procesos financieros y contractuales correspondientes a estos proyectos, aportados por el MEN el PA-FFIE, no se observa la suscripción del Documento de Formalización de las Condiciones de Transferencias de recursos al Patrimonio Autónomo del FFIE entre el PA-FFIE Consorcio BBVA y Departamento del Chocó, requisito de la contratación requerida para la ejecución técnica y financiera de estas obras priorizadas por el Ministerio.

La causa de lo anterior es la desatención de los lineamientos de financiación y cofinanciación, necesarios para la suscripción contratos y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del PNIE, cuyo efecto es el incumplimiento de disposiciones generales.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del auditado y Comentario de la CGR

La entidad no emitió respuesta, por tanto, se valida el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 112 Responsabilidades ETC Departamento del Chocó (D)

Constitución Política de Colombia. *“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”* *“Artículo 67. (...) Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”* *“Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”* *“Artículo 298. (...). Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.”* *“Artículo 303. (...) el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento.”* *“Artículo 305. Son atribuciones del Gobernador: (...) 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes”.*

Resolución 10281 del 25-05-2016 del MEN, *“Por la cual se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del plan nacional de infraestructura educativa”.* *“Parágrafo - Artículo 11. na vez definidas las obras por ejecutar, la entidad territorial deberá disponer de los profesionales idóneos, con conocimientos especializados, para apoyar la supervisión de las obras y la coordinación con el Ministerio de Educación Nacional o la unidad de gestión de qué trata el artículo 2.3.9.2.6 del Decreto 1075 de 2015, en todo lo relacionado con la gestión y ejecución de las mismas”.*

Convenio Interadministrativo N° 1215 de 2017 suscrito entre el MEN y el Departamento de Chocó, Cláusula Segunda - Obligaciones de la Entidad Territorial: *“COMPROMISOS ESPECÍFICOS: (...) 4. Asistir al Comité Técnico del PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - PA FFIE y demás reuniones cuando sean convocados por la Fiduciaria o el Gerente del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa FFIE, en cuyo caso la ETC podrá asistir con voz, pero sin voto. (...) 7. Garantizar la socialización y sensibilización del proyecto con la comunidad. 8. Acompañar*

técnicamente al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa FFIE o AL PATRIMONIO AUTONOMO, a través del funcionario que la ETC designe para cada componente, en las etapas precontractual, contractual y post contractual que posibiliten el correcto desarrollo de éste convenio y de los contratos y o negocios jurídicos a través de los cuales se ejecuten las obras o desarrollen las interventorías. COMPROMISOS GENERALES: 1. Asumir la responsabilidad de todas las actividades relativas a la ejecución de las obligaciones establecidas en este convenio. (...) 6. Colaborar con EL MINISTERIO en el suministro y respuesta de la información correspondiente, para efectos de que el segundo brinde respuesta a los requerimientos efectuados por los organismos de control del Estado Colombiano, en relación con la ejecución, desarrollo o implementación del convenio objeto del presente documento”.

El MEN y el Departamento del Chocó, actuando como ETC, suscribieron el Convenio Interadministrativo N° 1295 de 05-10-2017, cuyo fin es realizar todas las gestiones necesarias que posibiliten la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para los municipios no certificados en educación (Bahía Solano, Carmen de Atrato, Riosucio, Novita y Rio Quito), los cuales contribuirán a la implementación del programa de Jornada Única y que serán ejecutados por el FFIE a través del Patrimonio Autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9-06-2015.

Revisadas las gestiones y documentación correspondientes a los proyectos de infraestructura educativa de los municipios no certificados del departamento del Chocó que hasta diciembre de 2019 estuvieron en etapa de ejecución (fase 1), cuya finalidad es contribuir a la implementación del programa de Jornada Única, para ser ejecutados por el FFIE a través del Patrimonio Autónomo; no se evidenció la participación del Departamento del Chocó en las etapas precontractual, contractual de los contratos suscritos (de administración, cofinanciación, obras e interventoría) para tal fin.

Ante los requerimientos de este Ente de Control, en lo referente a la información financiera y contractual, relacionada con la gestión del Ente Territorial en la inversión de recursos del FFIE y recursos de los ET, para la ejecución de los proyectos de instituciones educativas de municipios no certificados del Chocó; la Gobernación del Departamento del Chocó, abocando el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 (Funcionario sin Competencia), informa que la solicitud “*debe ser remitida al Ministerio de Educación Nacional, ya que según el ACTA N° 49 SESION DICIEMBRE 30 DE 2017 - SESION NO PRESENCIAL de la Secretaría Técnica del OCAD, la entidad designada como ejecutora del proyecto de infraestructura educativa fue el Ministerio de Educación Nacional*” ... “*para que sean ellos los que den las respuestas requerida*”.

Lo anterior por desatención a los deberes conferidos mediante la Constitución, normas reglamentarias y convenios suscritos con el Gobierno central, en favor del cumplimiento de los fines del estado en materia de educación, cuyo efecto es el incumplimiento de disposiciones generales e ineficiencia en el seguimiento y control de actividades e inversión en servicios públicos dentro de su jurisdicción territorial.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del auditado y comentario de la CGR

La entidad no emitió respuesta, por tanto, se valida el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 113 Contrato N° 244 IE Normal Superior de Quibdó (D)

Constitución Política de Colombia. *“Artículo 67. (...) Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.*

Ley 1474 de 12-07-2011 *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. Artículo 84. Facultades y Deberes de los Supervisores y los Interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.*

Ley 734 de 2000, artículo 48, numeral 34.

Convenio Interadministrativo Número 1305 de 2016 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el municipio de Quibdó, Cláusula Tercera Obligaciones de la Entidad Territorial. Numeral 15: *“Asumir y garantizar la ejecución de las demoliciones (superficiales y subterráneas) que sean necesarias, de edificaciones que se encuentren en el área de implantación de los nuevos proyectos, con el fin de posibilitar la ejecución de las obras; así mismo, la tala de árboles, traslado de los mismos y retiro de escombros necesarios”.*

El municipio de Quibdó celebró el contrato No. 244 del 04-09-2018, con el contratista Oswal's Constructora S.A.S. consistente en demolición de las aulas de clase del Colegio y la Anexa y el Auditorio en la IE Normal Superior de Quibdó, en el municipio de Quibdó, con un término de ejecución de dos meses contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de la obra el 01-02-2019 hasta el 01-04-2019; mediante Acta N° 001 del 18-03-2019, se suspende la obra, bajo los considerandos de adición de nuevas actividades al presupuesto inicial contratado, ante lo cual las partes acuerdan suspender las actividades de ejecución hasta tanto se subsanen los inconvenientes presentados. No obstante, al cierre de la vigencia 2019, no se evidenciaron las gestiones, ni las acciones ejercidas por la Entidad Territorial para subsanar las actividades que dieran lugar a la reactivación de la obra

y por consiguiente que se diera cumplimiento a las obligaciones del contrato en los términos de ejecución pactado, lo cual generó retrasos en la continuidad de este proyecto de infraestructura educativa priorizado por la Junta Administradora del FFIE.

Lo anterior por debilidades en la labor de supervisión, específicamente en el seguimiento de las obligaciones para las partes establecidas en el contrato, de igual manera la falta de implementación de mecanismos efectivos que permitan subsanar las eventualidades del proceso de contratación. Situación que generó incumplimiento en la entrega con oportunidad del objeto del contrato, además lo establecido en la cláusula tercera Obligaciones de la entidad Territorial del Convenio 1305 de 2016 celebrado entre el Municipio de Quibdó y el MEN y por consiguiente las afectaciones en el servicio educativo de la comunidad educativa de la IE Normal Superior de Quibdó. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Mediante oficio sin número del 27-05- 2020 el Alcalde del Municipio de Quibdó, presentó respuesta a la comunicación de observaciones así:

“(…) La supervisión adelantó el seguimiento y verificación en forma integral de los aspectos técnicos, administrativos y financieros del contrato reportado en los informes de supervisión, actas de comité de estos se desprende que en el momento de iniciar actividades inherentes a la Demolición de Aulas de clase del Colegio y la Anexa y el Auditorio en la IE Normal Superior de Quibdó en el municipio de Quibdó, surgen cantidades y actividades no consideradas en el presupuesto inicial y que por ende obligan a establecer algunas modificaciones que se describen a continuación: (Se explican las obras que hay que realizar en cada una de las sedes de la IE)”.

Continúan explicando *“Todas estas situaciones fueron analizadas en los diferentes comités técnicos (se anexan) en el informe de supervisión de fecha marzo de 2019, el acta de Justificación de modificación del Contrato No. 244 de 2018 de fecha 14 de junio de 2019, amparado dentro del marco de control técnico, administrativo y financiero del contrato generando la respectiva de lo que estaba sucediendo con el proyecto.*

Ante esta panorámica se procedió a realizar las medidas pertinentes para hacer las memorias de cantidades de las condiciones encontradas y a través de ellas ejecutar el acta de las modificaciones a que hubiera lugar, de igual forma se tomaron las evidencias fotográficas correspondientes y se construyeron los planos record resultantes de las condiciones encontradas en el sitio de la obra. Con esta premisa se suscribió el acta de suspensión hasta tanto se acuerden y establezcan las nuevas condiciones y se asigne los recursos que permitan dar paso a la continuidad del desarrollo y cumplimiento del objeto contractual y una vez suspendido se desarrolla y se entregó para el mes de junio el acta de modificaciones con sus respectivas justificaciones (se anexa) y evidencias debidamente firmadas por las partes que corresponden para la adición de los recursos a que hubiera lugar, en este orden de ideas se quedó a la espera de la expedición del CDP y RP para poder proceder a la suscripción del OTROSI y la respectiva ACTA DE REINICIO de obra.

Ante las solicitudes realizadas, se nos informó de forma verbal que no había presupuesto para educación por el SGP y que con recursos del predial afro se adicionarían los recursos, pero se requería presentar el Acuerdo de Incorporación de recursos al Concejo de Quibdó para su aprobación y de esta forma asignar los recursos al proyecto.

Todas estas situaciones fueron analizadas en los diferentes comités técnicos (Se anexan) en el informe de supervisión de fecha marzo de 2019, el acta de justificación de modificación del contrato No. 244 de 2018 de fecha 14 de junio de 2019, amparado dentro del marco de control técnico, administrativo y financiero del contrato, generando la respectiva advertencia de lo que estaba sucediendo con el proyecto.

Por último, se informa al equipo auditor que el Acta de modificación se actualizó en enero de 2020 y se le asignó recursos al proyecto, se anexa otrosí, acta de reinicio y acta de recibo final del contrato”.

Comentario de la CGR

Analizado el contenido del oficio y los soportes aportados por la ETC, consistente en cinco actas de comités en el periodo comprendido entre el 08 de febrero y el 15 de marzo de 2019, en las cuales se relacionan el estado de la obra y los requerimientos de nuevas actividades para el cumplimiento del objeto contractual adjuntando los soportes técnicos que sustentan la suspensión, así mismo también se anexa el Acta de Justificación de modificación de fecha junio 14 de 2019, se establece que estos soportes no desvirtúan el hecho irregular observado, debido a que no se aportaron evidencias que indicaran que entre el periodo de la suspensión de la obra y el cierre de la vigencia 2019 se hubiese realizado la labor de supervisión, y se hubiesen adelantando las gestiones y acciones que permitieran el reinicio de la obra, para así dar cumplimiento a lo establecido en el contrato y el Convenio Interadministrativo No. 1305 de 2016 celebrado entre el municipio de Quibdó y el MEN, las cuales eran necesarias para la continuidad de proyecto de infraestructura educativa con recursos del FFIE en los términos establecidos, afectando significativamente la prestación del servicio en condiciones dignas para la comunidad estudiantil de la IE Normal Superior de Quibdó.

De igual manera, un proyecto de esta magnitud donde el MEN le exigió a la alcaldía municipal de Quibdó encargarse de la demolición y acondicionamiento del terreno donde se va a implementar el proyecto según el convenio, justificar una demora o inactividad de un (1) año y trece (13) días a través de unas mayores o menores cantidades de obras de demolición cuando el mismo contrato permite que a medida del avance se puedan llevar a cabo las modificaciones por mayores cantidades o actividades nuevas. Es simplemente haber colocado en riesgo la ejecución de tan importante proyecto para el municipio de Quibdó.

Así mismo, se evidenció inconsistencia entre el acta de recibo a satisfacción del contrato del 11 de mayo y la visita realizada por el auditor de la CGR, efectuada el

13 de mayo, en donde observó que las demoliciones y llenos ya fueron efectuados, quedando aún en el terreno tres montículos de tierra sin retirar de la obra, estos miden aproximadamente 15 m³, para así culminar satisfactoriamente la ejecución del contrato.

El contrato, para esa fecha, se consideraba aún en ejecución, ya que falta por transportar los 15 m³ de material producto de las demoliciones y no se ha firmado el acta final.

Departamento de Nariño

Hallazgo N° 114 Contratos marco de obra para ejecución de proyectos de infraestructura educativa en el Departamento de Nariño MEN-FFIE

El artículo 67 de la Constitución Nacional, estableció que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Hace responsable al Estado de regularla con el fin de velar por su calidad, por la implementación de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias de acceso y permanencia educativa.

A su vez el artículo 209 ibidem, ordenó a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El artículo 288 de la misma norma a su vez, señaló que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

El Conpes 3831 del 3/06/15, se expidió con el propósito de garantizar la implementación del PNIE, que permitió disponer de un modelo de coordinación y gestión para la contratación, desarrollo, seguimiento y control de los proyectos de infraestructura educativa, y de gestión y optimización de los recursos financieros de diversas fuentes para este propósito. Objetivo que se materializó con la constitución del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), cuya creación se ordena en el artículo 59 de la Ley 1753 del 9-06-2015.

Para el efecto, el MEN abrió el proceso de Licitación Pública N° LP-MEN-18-2015, con el propósito de contratar una Fiducia Mercantil que administrará y pagará las obligaciones resultantes de la ejecución del PNIE a través del patrimonio autónomo constituidos con los recursos transferidos del FFIE; licitación que se adjudicó el 15/10/15 al Consorcio FFIE-Alianza-BBVA, dando lugar a la suscripción del Contrato 1380 del 22/10/15 y por su intermedio a la constitución del PA del FFIE, el

cual percibe los recursos transferidos del FFIE los cuales se administran por la Fiduciaria en calidad de agente de manejo. Conforme con los términos estipulados en la Ley 1753 de 2015, artículo 59, se aplica el régimen de contratación de derecho privado para los proyectos adelantados por el PA-FFIE.

El Contrato de Fiducia Mercantil N° 1380, estableció a la Fiduciaria la obligación de ejecutar las actividades precontractuales, contractuales, de legalización y de liquidación de los derivados, para los contratos de diseños integrales y estudios técnicos e interventoría de diseños y contratos de construcción e interventoría de los proyectos de infraestructura seleccionados por la Junta Administradora del FFIE, y la obligación de apoyar los procesos de selección con base en términos y condiciones contractuales previamente elaborados por la Unidad de Gestión del FFIE y conforme a los procedimientos establecidos en el Manual Operativo del PA-FFIE.

El Consorcio FFIE Alianza-BBVA adelantó Convocatorias para seleccionar a los proponentes con quienes celebró contratos marco de diseños, estudios técnicos y obra para ejecución de los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el FFIE en desarrollo del PNIE, de acuerdo con Términos y Condiciones Contractuales establecidos en invitaciones abiertas.

En efecto el Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero y administrador del PA-FFIE, adelantó la convocatoria denominada INVITACIÓN ABIERTA FFIE N° 004 de 2016, para seleccionar a los proponentes con quienes celebraría el “CONTRATO MARCO DE DISEÑO, ESTUDIOS TÉCNICOS Y OBRA QUE EJECUTE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA REQUERIDOS POR EL FFIE, EN DESARROLLO DEL PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA-PNIE”, en 8 regiones del país.

Los Contratos Marco se rigieron por las siguientes estipulaciones: *Los proyectos aquí contemplados se adelantaron bajo la modalidad de precio global fijo, por regiones o grupos para los cuales fueron seleccionados los contratistas; su ejecución se efectuó mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordaron a precio global fijo sin fórmula de reajuste¹⁴⁰; las sumas causadas con la ejecución de cada uno de los proyectos incluidas en las citadas Actas se debían pagar de acuerdo con lo establecido en los TCC, teniendo en cuenta el cumplimiento y avance en la ejecución de la cada fase, así:*

a) Fase1- Pre-construcción. El FFIE realizará un primer pago, el 90% del valor de la Fase1 de cada Acuerdo de Obra, contra la entrega y recibo a satisfacción por la Interventoría de todos los estudios

¹⁴⁰ Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018

técnicos y diseños correspondientes¹⁴¹. El último pago, correspondiente al saldo del 10% se efectuaría contra el Acta de Cierre de esa Fase.¹⁴²

b) Fase2-Construcción: El PA-FFIE efectuaría pagos parciales quincenales o mensuales década Acuerdo de Obra según actas parciales de avance de obra ejecutada de cada uno de los hitos de obra. Para el pago del respectivo hito de obra, este debería estar terminado y debería contar con la aprobación de la Interventoría de acuerdo con porcentajes definidos en los TCC; de cada pago se efectuaría una retención del 10% que se devolvería al Contratista contra la suscripción del Acta de Cierre del Proyecto. El último pago 10% de acuerdo con los productos recibidos a satisfacción de interventoría, FFIE y aprobación garantías pertinente.

Como obligaciones generales para los contratistas se establecieron, entre otras: Asumir los costos, gastos y riesgos que implicaba el desarrollo del Contrato bajo su propia responsabilidad; vincular y mantener el equipo de trabajo propuesto por el término de ejecución del Contrato, y disponer de los medios físicos y administrativos que permitan cumplir con las obligaciones contractuales.

Es así como se celebraron los Contratos Marco de Obra N° 1380-40-2016 y 1380-41-2016, suscrito entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA, actuando como vocero y administrador del patrimonio autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa-FFIE y el Consorcio Mota Engil.

Los contratos señalaban como objeto elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollarían los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantaría bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el contratista, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del Contrato. En la cláusula segunda de los contratos marco referidos se estableció:

“(...) SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO: El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.”

Si bien el MEN implementó un modelo de coordinación y gestión para la contratación, desarrollo, seguimiento y control de los proyectos de infraestructura educativa, buscando optimizar recursos financieros de diversas fuentes que permitiera garantizar el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y

¹⁴¹ Con la radicación en debida forma de la solicitud de la licencia de construcción y de los demás permisos requeridos, debiéndose anexar copia de las respectivas radificaciones

¹⁴² Debidamente suscrita por el Contratista y la Interventoría y el visto bueno del supervisor designado por el FFIE, previa aprobación de las garantías que resulten aplicables de conformidad con los TCC.

celeridad en el uso de los recursos públicos, la implementación del PNIE en el departamento de Nariño, indicó otra realidad.

Se observó un desarrollo deficiente de los proyectos de infraestructura en el Departamento de Nariño, al observarse que, de los 31 proyectos viabilizados solo en 17 Acuerdos de Obra suscritos, los contratistas iniciaron fase 2, muchos de los cuales presentaron irregularidades de ejecución. Con recursos FFIE, tanto el Departamento de Nariño como los municipios de Pasto e Ipiales no tienen proyectos terminados.

Si se tienen en cuenta los 14 proyectos de infraestructura del departamento de Nariño ejecutados a través del FFIE, objeto de examen de la presente auditoría, la deficiencia es evidente: Los 3 proyectos de ampliación y reposición de infraestructura del municipio de Pasto, fueron terminados anticipadamente, en su mayoría por incumplimiento del contratista, en tanto que los 10 proyectos del Departamento, por corresponder el contratista asignatario al Consorcio Mota Engil que presentó calificaciones de desempeño inferiores a las requeridas para la asignación de nuevos proyectos, informa el MEN que se acudió a los demás contratistas del FFIE con calificación sobresaliente, sin embargo, ninguno de los favorecidos aceptó la asignación. Por esta razón, estos contratos se encuentran a la fecha, en proceso de suscripción con los proponentes favorecidos en la lista de elegibles conformada como resultado de las invitaciones 008 y 009 de 2019 (TELVAL SAS y Consorcio APPLUS INGELOG FFIE 009).

Específicamente se presenta el estado de ejecución de los proyectos de la siguiente manera:

Municipio de Pasto

De los 26 proyectos viabilizados, 8 corresponden a Convenio MEN FINDETER de 2015, de ellos únicamente 3 proyectos se encuentran entregados y 5 proyectos están para entregar en el 2020.

De los 18 proyectos ejecutados por FFIE, 17 proyectos fueron terminados anticipadamente y un proyecto fue suspendido el de la I.E.M. Artemio Mendoza, proyecto que a la postre concluyó igualmente, con suscripción de terminación anticipada.

De los proyectos FFIE ejecutados en la ETC, 3 son objeto de auditoría con el siguiente comportamiento:

Cuadro No. 155
 Municipio de Pasto
 Proyectos FFIE Objeto de Auditoría Contratista Mota - Engil

Nombre Institución Educativa	Total, Aulas Nuevas	Total Aulas Especializadas	Matricula (Nota 1)	Fase de la Obra	Reasignación
IE Artemio Mendoza	7	3	240	Proyecto Terminado Anticipadamente	
Escuela Normal Superior de Pasto	15	0	1740	Diseño recibido a satisfacción	En proceso de reasignación
I.E Ciudadela Educativa de Pasto	10	3	400	Diseño recibido a satisfacción	En proceso de reasignación

Fuente: FFIE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Los 15 proyectos restantes y que no fueron objeto de examen en esta auditoría, aunque tienen contrato de obra, como se menciona, presentaron retraso en su ejecución con excepción del proyecto de obra IEM Liceo Central Nariño, veamos:

Cuadro No. 156
 Municipio de Pasto
 Avance de los 15 Proyectos FFIE - Contratista Mota Engil que no son Objeto de Auditoría
 Cifras en pesos

Institución Educativa	No Proyecto Obra	Total, Aulas (N+M+Esp.)	Valor Total Comprometido o Ffie Y Etc (\$)	Total Recursos Desembolsados Pre y Construcción (\$)	Fecha De Terminación Contractual	% Avance Programado De Obra	% Avance Ejecutado De Obra
CEM SAN FRANCISCO DE ASIS	401052-OBR	5	1.221.846.076	246.145.193	3/02/2019	85%	48%
IE CHAMBU	401070-OBR	18	3.635.316.605	499.785.222	4/08/2019	13%	11%
IE EL ENCANO	401056-OBR	22	4.179.341.882	930.844.414	22/09/2019	18%	12%
IE JOSÉ ANTONIO GALÁN	401064-OBR	9	1.868.779.438	306.065.938	11/03/2019	44%	27%
IE LUIS EDUARDO MORA OSEJO	401051-OBR	27	4.925.520.003	1.022.847.019	12/04/2019	57%	26%
IE MUNICIPAL MERCEDARIO	401065-OBR	13	2.769.563.772	663.360.265	13/03/2019	91%	46%
IE NUESTRA SEÑORA DE GUADALUPE	401057-OBR	3	1.800.242.188	160.786.360	29/05/2019	22%	11%
IEM CIUDAD DE PASTO	401058-OBR	37	7.436.679.388	1.052.807.478	29/09/2019	22%	17%
IEM HERALDO ROMERO SÁNCHEZ	401059-OBR	13	3.669.302.492	1.054.677.043	20/03/2019	87%	55%
IEM LIBERTAD DE PASTO	401053-OBR	14	4.084.208.833	488.629.525	17/09/2019	13%	13%
IEM LICEO CENTRAL NARIÑO	401060-OBR	7	1.559.241.777	222.043.635	30/05/2019	17%	17%
IEM MUNICIPAL	401061-OBR	32	6.070.144.344	1.151.957.504	24/04/2019	53%	49%

Institución Educativa	No Proyecto Obra	Total, Aulas (N+M+Esp.)	Valor Total Comprometido o Ffie Y Etc (\$)	Total Recursos Desembolsados Pre y Construcción (\$)	Fecha De Terminación Contractual	% Avance Programado De Obra	% Avance Ejecutado De Obra
TECNICO INDUSTRIAL							
IE NUESTRA SEÑORA DE LA VISITACIÓN	401062-OBR	3	1.394.984.574	530.886.293	2/11/2018	100%	65%
IEM OBONUCO	401055-OBR	2	995.896.260	88.438.726	18/04/2019	76%	29%
IEM GUALMATAN	401054-OBR	3	860.872.331	534.218.306	16/12/2018	100%	75%
Total			45.611.067.632	8.953.492.921			

Fuente: FFIE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Departamento de Nariño

Para el Departamento de Nariño se viabilizaron 10 para su ejecución a través del FFIE, la Dirección Jurídica del MEN mediante oficio de fecha 24/04/2020, señaló que para los proyectos que son cofinanciados con recursos del Sistema General de Regalías no se suscribió Acuerdo de Obra ni acta de servicio de interventoría, ya que una vez aprobados los proyectos por el OCAD en el año 2018, el FFIE inició gestiones para suscripción de los acuerdos de obra y actas de servicio correspondientes, sin embargo, por presentar el contratista asignatario calificaciones de desempeño inferiores a las requeridas para la asignación de nuevos proyectos y la no aceptación de contratistas de otras regiones, hubo necesidad de acudir a la conformación de listas de elegibles para habilitar proponentes, encontrándose a la fecha en proceso de suscripción de contratos a través de los cuales se ejecutarían los citados proyectos.

Los proyectos que se encuentran en la mencionada circunstancia son los siguientes:

Cuadro No. 157

Departamento de Nariño

Proyectos Infraestructura Educativa Financiados Con El Sgr

Municipio - Ubicación	Llave MEN	Nombre Institución Educativa	Sede para Intervenir
Albán	LL102	Ie Politécnico Juan Bolaños	
Iles	LL1970	CE San Francisco de Asís	Sede Principal
Samaniego	LL1969	IE Técnico Agroecológico El Motilón	Sede Principal
San Lorenzo	LL1966	IE Técnico Agropecuario San Gerardo	
Túquerres	LL163	Ie Instituto Teresiano	Sede Principal
Santa Bárbara	LL154	IE Politécnico de Santa Bárbara	Sede Principal I
Albán	LL122	Ie Juan Ignacio Ortiz	Sede Principal
Cumbal	LL117	Ie Divino Niño Jesús	San Juan Bosco
Belén	LL107	IE Agropecuaria La Esperanza	Sede Principal
Arboleda	LL105	IE Rosa Florida Sur	

Fuente: FFIE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Municipio de Ipiales

Se viabilizó un proyecto de la IEM Microempresarial los Andes, proyecto que se encuentra con recibo a satisfacción de diseños y procesos de reasignación de contratista por incumplimiento del Consorcio Mota Engil.

La anterior situación irregular en el departamento de Nariño, Municipio de Pasto y Municipio de Ipiales se presentó como consecuencia de la existencia de condiciones inadecuadas en la ejecución de proyectos de infraestructura educativa, plasmadas en un esquema fiduciario de administración y pago de recursos a contratistas que dio lugar a que un mismo oferente pudiera ofertar hasta por tres grupos; concentración de proyectos en contratistas que incidió para que los proyectos contratados tuvieran problemas de ejecución, con el consecuente incumplimiento de los principios de economía, eficacia y celeridad que debe imperar en el uso de los recursos públicos.

Por demás, el incumplimiento contractual de las firmas contratistas ha generado hasta lo que va corrido de la ejecución de los proyectos, afectación del servicio público educativo por los riesgos de hacinamiento estudiantil por la desmantelación de construcciones existentes y el retraso en la solución de necesidades del sector que no han sido atendidas con la oportunidad que se requería, y uso ineficiente de recursos del Estado por el tiempo que tuvieron que permanecer en cuentas del PA sin destinarse a los fines previstos.

Respuesta del auditado

La Dirección de Cobertura y Equidad del MEN, mediante oficio del 3-06-2020, efectúa en primer término una serie de precisiones y referencias frente a la estructura jurídica de FFIE, el régimen contractual aplicable, los controles existentes, la naturaleza jurídica de los cargos de los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA, además de los roles de la supervisión y de interventoría, conforme a las disposiciones del Anexo Técnico, los TCC y el Manual de Supervisión e Interventoría.

Señala el MEN que la invitación Pública N° 04 de 2016, adelantada para seleccionar los contratistas que ejecutaran las obras correspondientes al Contrato Marco de diseños, estudios técnicos y obra, buscaba avanzar significativamente en la implementación de la jornada única mediante la ejecución de los proyectos en la infraestructura educativa necesarios bajo el marco del PNIE, con el fin de reducir el déficit de aulas escolares en Colombia. Afirma que la citada convocatoria se adelantó en estricto rigor de lo ordenado en el numeral 4.6. “**INVITACIÓN ABIERTA**” del Manual Operativo, para lo cual se elaboraron los Términos de Condiciones Contractuales (TCC), enmarcados en la legislación y jurisdicción colombiana, bajo

el régimen del derecho privado, contenido en el Código Civil, el Código de Comercio y demás normas aplicables a los procesos y a los Contratos que se llegaren a suscribir.

A continuación expone la Entidad que en el marco de lo anterior, el Fondo definió de manera objetiva, clara y transparente, las reglas relativas al proceso de selección y del ulterior contrato, así como los criterios y condiciones razonables y adecuadas tanto de participación como de ejecución de los proyectos de infraestructura, los cuales fueron establecidos en los TCC, que daban la posibilidad a un contratista de poder ser escogido para un máximo tres (3) Grupos bajo el cumplimiento de ciertas condiciones. Informa que los participantes en la invitación N° 004, acreditaron las condiciones Jurídicas, de Experiencia y Financieras, con el fin de demostrar su idoneidad y procedieron a ser evaluados acorde con los factores de escogencia y ponderación indicados en los TCC, por un Comité Evaluador, designado para tal efecto, conforme a los criterios establecidos por el Fondo y que dio lugar a que el Comité Fiduciario del PA-FFIE, los estableciera como proponentes para cada grupo y posteriormente a suscribir los contratos Marco.

Además, se indica que los proponentes seleccionados cumplieron con los requisitos jurídicos, técnicos y financieros para demostrar su idoneidad, según requisitos de verificación y ponderación de los ofrecimientos establecidos por el Fondo, con miras a garantizar la idoneidad del contratista y la favorabilidad de la oferta, pero siempre de forma sustentada y apegada a los principios constitucionales que rigen esta actividad. Señala que la capacidad residual aplica únicamente para contratos de obra pública y no para contratos de obra civil que se rigen por el derecho privado, como son los celebrados por el Consorcio FFIE ALIANZA BBVA, en calidad de vocero y administrador del PA-FFIE.

Por último y frente a la concentración de proyectos, expresa que la selección del Consorcio Mota Engil para la celebración de los contratos Marco en las regiones referidas, obedeció al cumplimiento de reglas objetivas establecidas en los Términos de Condiciones Contractuales.

Comentario de la CGR

La Contraloría considera que le asiste la razón a la Dirección de cobertura y Equidad del MEN, frente al cumplimiento en el desarrollo de los proyectos de infraestructura educativa, de las disposiciones que se establecieron en la invitación abierta 04 de 2016, la conformidad con lo ordenado en el Manual Operativo, los TCC elaborados, el régimen de derecho privado aplicado y demás normas aplicables a los procesos que derivaron en los Contratos suscritos. Se admite que existe el apego a los criterios y condiciones de participación, a las reglas relativas al proceso de selección a cargo del Comité Fiduciario y posterior contrato, y la ejecución de los proyectos

acorde a las disposiciones mencionadas al igual que las consignadas en el Contrato de Fiducia Mercantil 1380 de 2015.

Sin embargo, es preciso dejar de presente que la observación se encuentra estructurada básicamente en la existencia de condiciones inadecuadas para la ejecución de los proyectos, que se plasmaron en la implementación de un esquema Fiduciario de administración y pago que finalmente resultó en los efectos conocidos. Si bien el MEN implementó un modelo de coordinación y gestión para la contratación, desarrollo, seguimiento y control de los proyectos de infraestructura educativa, que buscaba optimizar recursos financieros de diversas fuentes y que garantizara el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y celeridad en el uso de los recursos públicos, la implementación del PNIE en el departamento de Nariño, indicó otra realidad muy distinta, pues se observó un desarrollo deficiente de los proyectos de infraestructura en la entidad territorial. De los 31 proyectos viabilizados, solo en 17 Acuerdos de Obra suscritos, los contratistas iniciaron fase 2, muchos de los cuales presentaron irregularidades de ejecución. Resaltando que con recursos FFIE tanto el Departamento de Nariño, como los municipios de Pasto e Ipiales no tienen proyectos terminados.

La implementación de la jornada única, exigía que el PNIE estuviera sujeto a unos elementos o factores institucionales, que respondieran a los objetivos de contar con un nuevo modelo de coordinación y gestión para la contratación, desarrollo, seguimiento y control de proyectos de infraestructura educativa, y de gestionar y optimizar los recursos financieras de diversas fuentes, que contempló la constitución del FFIE, cuyo esquema básico de administración se desarrolló con base en el arreglo institucional establecido en el CONPES 3831 y el Decreto 1525 del 16/07/15; siendo necesario para el efecto la contratación de una Fiducia Pública, en la modalidad de contrato de fiducia mercantil, para que se constituya y actúe como agente del "*Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa - FFIE*".

El Decreto 1525/15 del MEN, que establece la estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE, determina que, al momento de celebrar el contrato de fiducia mercantil para la constitución de patrimonios autónomos, debía garantizarse que se prevea la contratación de unidades de gestión cuyo gerente, es seleccionado por la Junta Administradora del FFIE, con facultad para solicitar su cambio. Unidades de Gestión que fueron las encargadas de elaborar los términos y condiciones contractuales y de diseñar e implementar los esquemas necesarios para la ejecución de las obras del PNIE.

Por otro lado, el Comité Fiduciario Máximo Órgano Directivo del Fideicomiso, está integrado por el Gerente del FFIE, un miembro designado por la JA y por dos miembros designados por la Gerencia del FFIE, y es encargado de aprobar el Manual Operativo, el Manual Financiero y todos los instrumentos que sean

sometidos a su consideración para la administración del Patrimonio Autónomo. Así mismo, el Comité Técnico órgano de gestión encargado estructurar los términos de condiciones contractuales para la selección de contratistas y la contratación para la construcción de la obras e interventoría de los proyectos de infraestructura seleccionados, está integrado entre otros, por 3 personas designadas por el Gerente del FFIE.

Afirma el MEN que el concepto de capacidad del contratista para ejecutar varios contratos en forma simultánea sin afectar el principal, no le es aplicable al modelo de contratación FFIE, regulada por el derecho privado. De acuerdo con lo último pues el esquema se regula por aquel ámbito normativo, pero no menos cierto, es que la propia invitación 004 de 2016, contempla como aplicable los principios de la función administrativa, donde están los principios de eficacia, economía, celeridad, y además se constituyó el concepto de la capacidad del contratista para ejecutar varios contratos simultáneamente. Es así como en los pliegos definitivos de la invitación 004 de 2016, se indica de un lado como factor de ponderación de los oferentes la “capacidad operativa” en términos de contratos simultáneos y de otro que la misma invitación permitió ofertas de un mismo oferente por varios grupos con las connotaciones allí descritas.

Lo anterior significa que la invitación preveía la posibilidad -como en efecto sucedió- que un mismo contratista se presentara para varios grupos y la manera para ponderarlo era precisamente la “*capacidad operativa*” calificando su experiencia en la ejecución simultánea de contratos de obra ya sean en el ámbito privado o en la obra pública. Lo precedente tuvo como efecto que la concentración de proyectos en los contratistas incidiera para que los proyectos contratados tuvieran problemas de ejecución, con el consecuente incumplimiento de los principios de economía, eficacia y celeridad que debe imperar en el uso de los recursos públicos, principios de vital importancia para el cumplimiento de los fines del Estado. Situación que en efecto se corrobora en el análisis que la observación hace del desarrollo de los proyectos de infraestructura educativa en el departamento de Nariño. Es un hecho que el MEN no refuta y que en definitiva es la base fundamental de la observación.

Obsérvese que en el esquema planteado que derivó en una contratación, entre otros aspectos por regiones y que permitió que un mismo oferente pudiera ofertar hasta por tres grupos, el FFIE tuvo la posibilidad de participar o hacer parte en la definición de los términos que fueron soporte a los diversos procesos objeto de examen, y en el conocimiento y análisis de los hechos que se sucedieron.

Dado lo anterior, la CGR decide mantener la situación evidenciada en los términos comunicados.

Hallazgo N° 115 Obligaciones pactadas contractualmente para la ejecución de las obras de infraestructura en el Municipio de Pasto

La Constitución Nacional en el artículo 67, establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Hace responsable al Estado de regularla con el fin de velar por su calidad, por la implementación de sus fines y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. De igual forma, de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias de acceso y permanencia educativa.

En su artículo 209, la Carta Magna indica que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad¹⁴³, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Con fundamento en lo estipulado la comunidad tiene el derecho a que el patrimonio público sea manejado entre otras cualidades, con la mayor diligencia; por tanto, para no afectar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, las entidades públicas están obligadas a actuar con base en la eficiencia, eficacia y el rendimiento de resultados oportunos para tener credibilidad.

En desarrollo de sus competencias, el MEN, a través de la Resolución 14671/15 abrió el Proceso de Licitación Pública N° LP-MEN-18-2015, para contratar una Fiducia Mercantil, proceso que fue adjudicado el 15 de octubre de 2015 al CONSORCIO FFIE-ALIANZA-BBVA, con el que se suscribió el Contrato 1380 de 2015 a través del cual se constituyó el PA del FFIE.

El Contrato N° 1380 del 22/10/15, suscrito entre el MEN y el Consorcio FFIE ALIANZA BBVA, tiene por objeto de administrar y pagar las obligaciones que se deriven de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, a través del PA constituido con los recursos transferidos del Fondo de Infraestructura Educativa creado por el artículo 59 de la ley 1753 del 9/0615.

Específicamente, la cláusula segunda, literal a), dispone que el MEN debe facilitar el cumplimiento de la obligación de recaudar a título de Fiducia mercantil los recursos transferidos del FFIE. En efecto, el MEN a través del FFIE, transfiere al PA los recursos establecidos en el artículo 59 de la Ley precitada, como fuente de financiación, garantía y pago del PNIE, los cuales son administrados por la FIDUCIARIA en su condición de agente de manejo.

¹⁴³ La jurisprudencia tiene definida la moralidad administrativa como el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo con la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propio de un buen funcionario.

La Cláusula Segunda en su literal f, determina como obligación para la Fiducia "(...) *Ejecutar las actividades precontractuales, contractuales, de legalización y de liquidación de los contratos derivados con personas naturales o jurídicas (...)*"

El Consorcio FFIE ALIANZA BBVA, como vocero y administrador del PA-FFIE, adelantó la convocatoria denominada INVITACIÓN ABIERTA FFIE N° 004 de 2016, para seleccionar a los proponentes con quienes celebraría el "CONTRATO MARCO DE DISEÑO, ESTUDIOS TÉCNICOS Y OBRA QUE EJECUTE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA REQUERIDOS POR EL FFIE, EN DESARROLLO DEL PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA-PNIE", en 8 regiones del país.

Es así como se celebraron los Contratos Marco de Obra N° 1380-40-2016 y 1380-41-2016, entre el Consorcio FFIE ALIANZA BBVA como vocero y administrador del patrimonio autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa-FFIE y el CONSORCIO MOTTA ENGIL. El primero de los contratos cedido en oportunidad por la firma GRAÑA Y MONTERO.

Los contratos marco de obra establecieron como objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollarían los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, como se expresa, en desarrollo del PNIE. Ambos contratos se ubican el "grupo 2" que comprende el departamento de Nariño.

En uno y otro contrato marco suscrito con el CONSORCIO MOTA ENGIL, la cláusula sexta indica que el contratista debe ejecutar todos los proyectos correspondientes al grupo para el cual fue seleccionado mediante Acuerdos de Obra que le asignara el CONTRATANTE y de acuerdo con las instrucciones impartidas para tal efecto, por el Comité Fiduciario del PA FFIE. En el párrafo primero se indicó que en aquellos casos en que, al momento de la emisión de un nuevo Acuerdo de Obra, el CONTRATISTA no cumpliera con los anteriores requisitos, el PA FFIE tendría la potestad de asignar proyectos de este Contrato Marco a un Contratista existente o futuro, distinto del CONTRATISTA inicial.

Como obligaciones generales del contratista los Contratos Marco en la cláusula 7° establecen: "(...) **23.** Vincular y mantener el equipo de trabajo propuesto por el término de ejecución del Contrato, y disponer de los medios físicos y administrativos que permitan cumplir con las obligaciones contractuales (...). **29.** Mantener indemnes al CONTRATANTE y al MEN de cualquier reclamación que puedan presentar sus empleados, contratistas, subcontratistas, proveedores y/o cualquier tercero, con ocasión de la ejecución y cumplimiento del presente Contrato. De igual forma, deberá mantener indemne al CONTRATANTE y al MEN de cualquier demanda, acción legal o sanción instaurada o impuesta por terceros o entidades públicas o privadas en razón o con ocasión de la ejecución del presente Contrato. **30.** En caso de presentarse retrasos imputables al CONTRATISTA en la entrega y puesta en funcionamiento del (los) Proyecto(s) requerido(s) objeto de los Acuerdo de Obra suscritos, el CONTRATISTA asumirá los costos de cualquier índole que puedan presentarse por cuenta de dicho retraso,

en especial aquellos costos relacionados para garantizar la prestación del servicio educativo en las sedes educativas previstas en el plan de contingencia definido para tal efecto (...)

Así mismo, estipuló en la cláusula décima segunda lo siguiente: **“CESIÓN Y SUBCONTRATACIÓN. El CONTRATISTA no podrá ceder el presente contrato ni los acuerdos de obra, salvo expresa autorización escrita del contratante”**.

Es importante señalar, que, con el fin de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento de la ejecución técnica de cada uno de los Proyectos, los Contratos Marco en la cláusula vigésima segunda, constituyeron el Comité de Ejecución del Contrato, el cual está integrado por el INTERVENTOR, el CONTRATISTA y el FFIE: Comité que debía reunirse con la periodicidad que defina el FFIE y el Interventor, de cuyos registros debían comunicarse a los órganos de gestión del PA-FFIE.

El Consorcio FFIE ALIANZA BBVA, actuando como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo de Infraestructura Educativa-FFIE y CONSORCIO MOTA ENGIL, suscribieron diversos Acuerdos de Obra para el municipio de Pasto, los cuales establecieron igualmente en su clausulado que: **“El Contratista NO podrá ceder ni subcontratar el presente acuerdo salvo expresa autorización escrita del contratante”**.

No obstante, las obligaciones anteriores pactadas en los contratos marco citados, como carta de navegación para los proyectos de infraestructura, se estableció que diversos compromisos asumidos por el contratista no se cumplieron, los cuales tienen que ver con: Retrasos en la ejecución de los contratos de obra, equipos de trabajo que no se vinculan y permanecen durante la ejecución de las obras, de acuerdo a lo propuesto, reclamaciones de subcontratistas y proveedores con ocasión de la ejecución y cumplimiento del contrato, almacenamiento de materiales deficiente en bodegas, factores que además de impedir la consecución del objetivo básico propuesto para el PNIE de disminuir el déficit de aulas existente en el ente territorial, generaron riesgo de afectación de la credibilidad de las instituciones públicas involucradas en la ejecución de los recursos del FFIE a través del Consorcio FFIE ALIANZA BBVA.

Teniendo en cuenta que algunos aspectos mencionados ya fueron considerados en las observaciones resultantes de la presente auditoría, para efectos de ilustrar el incumplimiento de las obligaciones a que hace alusión esta deficiencia, se describe a continuación la presencia de subcontratación y no pago de proveedores en el municipio de Pasto¹⁴⁴. En efecto, los contratos marco de interventoría citados, así como las actas de servicio que cayeron en cada proyecto de las instituciones

¹⁴⁴ Si bien estas anomalías se evidencian hasta la fecha en la ejecución de proyectos como el de las IE Técnico Industrial Sede San Vicente, IE Nuestra Señora de Guadalupe, IE Heraldo Romero Sánchez e IE el Mercedario, se configura el daño a la credibilidad de los entes públicos que participaron con aporte de recursos y en las ejecutorias de las obras en comento.

educativas, dan cuenta que, sin mediar autorización expresa del Contratante, la firma MOTTA ENGIL, pactó subcontratos de obra civil con terceros para ejecutar las obligaciones suscritas en las actas de obra.

Así se constata de la vista de los reclamos, memoriales y actas que han presentado terceros a la Alcaldía Municipal de Pasto y en donde se fija de manera inequívoca esta situación irregular. De tal manera que un particular en memorial de fecha dirigido 17-06-2019 a la firma Mota-Engil, reclama el no pago respecto de los trabajos relacionados en obra civil ejecutada en la IE Técnico Industrial sede San Vicente y en la IE Nuestra Señora de Guadalupe. Resalta incluso que el tercero a su vez contrató “proveedores” como el señor xxx¹⁴⁵, a quien se le debía la suma de \$30.000.000 por cuenta de obra civil, según consta en autorización de pago de fecha 4 de mayo de 2019. De ese modo esta persona presentó diversas cuentas para pago de trabajadores, alquiler de maquinaria y de provisiones que prueban en definitiva la subcontratación y el no pago de las cuentas generadas.

A su vez la Alcaldía de Pasto se enteró de esta situación dando a conocer de la irregularidad a la Unidad de Gestión del FFIE, mediante oficio de 28 de marzo de 2019.

Del mismo modo la firma Civiobras, según memoriales presentados a la firma Mota Engil del 19-09-2019, ejecutó obra civil en la IE Heraldo Romero Sánchez y en la IE Mercedario, firma que a su vez subcontrató a otra firma Dejo Construcciones. A ese reclamo incluso se aportaron actas de reunión con Mota Engil, para llegar acuerdos de cantidades de obra entre otros, cuestión que nuevamente acreditan una subcontratación, que como se dijo, no estaba autorizada de ninguna forma como quedó consignado en el acuerdo marco de obra y en los acuerdos de obra del caso.

El incumplimiento de obligaciones contractuales por parte los contratistas de los proyectos de infraestructura educativa, se presentan en un contexto de debilidades de la labor del Comité de Ejecución del Contrato encargado de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento de la ejecución técnica de cada uno de los Proyectos desarrollados; labor del Comité que no se evidencia para la solución de los inconvenientes acaecidos.

Lo precedente generó inoportunidad en la obtención de resultados, uso ineficiente de recursos y la presencia de terceros en la ejecución de proyectos de infraestructura, situación irregular que generó riesgos de afectarse la confianza en las instituciones¹⁴⁶, específicamente en la decisión de inversionistas, proveedores,

¹⁴⁵ Se reemplaza el nombre del proveedor por equis

¹⁴⁶ Ahora bien, cuando hablamos de reputación corporativa en las empresas no solo nos referimos al término, en el sentido del buen nombre, hablamos de ética empresarial, relaciones laborales, la correcta gestión de la diversidad, aspectos

trabajadores y profesionales de la construcción, que no querrán comprometerse en nuevos proyectos que este campo se aborden¹⁴⁷, afectando en conjunto la capacidad de instituciones públicas para cumplir sus objetivos, como quiera que sin confianza no habrá eficacia o ésta será precaria al reducirse el grado de certidumbre.

Respuesta del Auditado

El MEN, a través de la Dirección Jurídica, en respuesta del 4-06-2020, señaló que efectivamente se encuentra proscrita la posibilidad de cesión o subcontratación en la cláusula décima segunda de los Contratos Marco de Obra N° 1380-40-2016 y 1380-41-2016, y que no existe autorización expresa del contratante para que así se hubiera procedido. Por tal razón, los negocios jurídicos que el Consorcio haya podido celebrar con terceros no son oponibles al Contratante ni mucho menos su presunto incumplimiento, por cuanto la UG-FFIE no puede entrar a regular las relaciones comerciales de sus contratistas en virtud de su autonomía administrativa y comercial. Siendo así precisa que el hecho de que contratista celebre contratos con proveedores o contrate la hechura de alguna actividad particular no necesariamente podría entenderse como la subcontratación.

Informa que frente a comunicados de la Alcaldía de Pasto de octubre y noviembre de 2018, que evidenciaban su preocupación por posibles “proveedores tercerizados”, el FFIE a través de la interventoría Consorcio Sedes Educativas, requirió mediante oficios del 7-11-2018 y 16-01-2019 al Consorcio Mota Engil, para que emitiera las explicaciones frente a los denominados proveedores externos y el tipo de vínculo existente sin obtener respuesta a los requerimientos, según lo informado por interventoría.

Menciona que efectivamente el incumplimiento sistemático del Consorcio tuvo efecto en la reputación del FFIE y afectó la comunidad beneficiaria de las obras, lo que dio lugar a la terminación anticipada de 130 acuerdos de obra de este Contratista en todo el país, así como la terminación anticipada de los contratos marco de obra suscritos con el consorcio.

En la misma línea de ideas, manifiesta el MEN que lo expuesto ha exigido adelantar el proceso de reclamación por cada Acuerdo de Obra incumplido y la reclamación integral para afectar el amparo de cumplimiento por el incumplimiento de todos los contratos marco ante las compañías aseguradoras. Señala igualmente, que se viene estructurando la estrategia jurídica para la reclamación integral de los perjuicios por vía judicial.

medioambientales e imagen de marca, tanto la que se transmite como la que perciben los diferentes grupos de interés o stakeholders. Tomado de <https://www.portafolio.co/tendencias/reputacion-corporativa-buen-nombre-sello-marca-83412>.

¹⁴⁷O en los proyectos que están en curso en el municipio de Pasto.

Con fundamento en lo expuesto, indica que el ejercicio de control e interventoría fue llevado a cabalidad y conforme a las facultades otorgadas por las partes en estos Contratos Marco de Obra y sus anexos, por lo que solicitan al equipo auditor desestimar la observación.

Comentario de la CGR

El órgano de control reconoce que efectivamente no existe autorización para que el contratista hubiera acudido a subcontratar para la ejecución de las obras pactadas y que en este evento los negocios que el Consorcio celebró con terceros no son su responsabilidad. Cabe precisar que la subcontratación objeto de cuestionamiento, es referida por interventoría y ETC en diversas comunicaciones que se dirigieron al contratista y a la Unidad de Gestión del FFIE, a propósito de las deficiencias en la ejecución de los proyectos por Mota Engil, registros que evidenciarían su existencia.

La interventoría Consorcio Sedes Educativas con respecto a las anomalías existentes en la ejecución de los proyectos efectúa diversos requerimientos al contratista, lo cual es muestra de una vez presentada la Subcontratación y retrasos, actuó dentro de su competencia para buscar que el contratista cumpliera con lo convenido, aunque aclara, sin obtener respuesta a los requerimientos. Ante la negativa se observa que, en el 2019, se ofició por la instancia pertinente la terminación contractual de los proyectos objeto de examen.

Como se observa, el MEN reconoce que el incumplimiento sistemático del Consorcio tuvo efecto en la reputación del FFIE y afectó la comunidad beneficiaria de las obras, hechos que dan lugar a adelantar los procesos de reclamación por cada Acuerdo de Obra incumplido y la reclamación integral para afectar el amparo de cumplimiento por el incumplimiento de todos los contratos marco, ante las compañías aseguradoras, y a estructurar la estrategia jurídica para la reclamación integral de los perjuicios por vía judicial.

En estas condiciones, si bien se encuentra demostrada la labor de interventoría, no se evidencia de manera clara la labor del Comité de Ejecución del Contrato encargado de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento de la ejecución técnica de cada uno de los Proyectos, por tanto, con los ajustes que proceden se mantiene el carácter administrativo de la situación detectada, en virtud que se encuentra demostrado o se reconoce el daño reputacional al FFIE, la afectación a la comunidad educativa beneficiaria de la Infraestructura, el incumplimiento de pagos a proveedores y de conceptos varios a subcontratistas, parálisis de obras, ausencias de personal en obras, deficiencias de almacenamiento etc.

Por otra parte, si existen acciones en curso ante las compañías aseguradoras y reclamaciones de perjuicios por la vía judicial, se tiene que estas requieren ser

contempladas en las acciones de mejoramiento para el seguimiento por el Órgano de Control.

Hallazgo N° 116 Postulación de predios sede Hermógenes Zarama de la IE Artemio Mendoza Carvajal, Municipio de Pasto (D)

El artículo 67 de la Constitución Nacional, estableció que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Hace responsable al Estado de regularla con el fin de velar por su calidad, por la implementación de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias de acceso y permanencia educativa.

A su vez el artículo 209 ibidem, ordenó a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El artículo 288 de la misma norma a su vez, señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la Ley.

El MEN expidió en el 2015, la Resolución N° 200 del 5 de enero de este año, con la cual estableció el procedimiento para obtener la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa con recursos provenientes de la Ley 21 de 1982. En su artículo 5° dispuso que “(...) el Ministerio de Educación Nacional pondrá a disposición de las entidades territoriales, una guía que contendrá los criterios de elegibilidad, los requisitos y procedimientos para la priorización, aprobación y ejecución de este tipo de proyectos”, en tanto que la referida Resolución, en su artículo 6°, determinó que: *“La postulación de predios debe ser realizada en los términos que señale el Ministerio de Educación Nacional en la convocatoria y en la guía que expida para tal efecto, y tiene como objeto: demostrar que los predios cuentan con todas las condiciones jurídicas y técnicas para ejecutar el proyecto que pretenda ser presentado ante el Ministerio de Educación Nacional, por parte de la entidad territorial certificada.”*

Adicionalmente, el artículo 5° indicó que el MEN, mediante acto administrativo, realizará la convocatoria a las entidades territoriales certificadas en educación interesadas en que sus proyectos de infraestructura educativa sean cofinanciados con cargo a los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982.

El artículo 6, de la misma norma, también señalóa que: *“Mediante postulación de predios, las entidades territoriales certificadas en educación presentan a consideración del Ministerio de Educación Nacional en los predios de su propiedad y con disponibilidad inmediata de servicios públicos básicos, en donde tienen planeado ejecutar los proyectos de infraestructura educativa. La postulación de predios debe ser realizada en los términos que señale el Ministerio de Educación Nacional en la convocatoria y en la guía que expida para tal efecto, y tiene como objeto: demostrar que los predios cuentan con todas las condiciones jurídicas y técnicas para ejecutar el proyecto que*

pretenda ser presentado ante el Ministerio de Educación Nacional, por parte de la entidad territorial certificada".

Para el efecto, el MEN con Resolución N° 201 del 5-01-2015, adoptó las siguientes guías técnicas: *"1. Guía Para Postulación de Predios-para la construcción de la Infraestructura Educativa de acuerdo con las prioridades de inversión para la destinación y asignación de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982", y 2. "Guía para Presentación de Proyectos año 2015 - Para la construcción de la Infraestructura Educativa de acuerdo con las prioridades de inversión para la destinación y asignación de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982"; disposiciones que en lo pertinente se derogan y ajustan por la Resolución N° 10959 del 24/07/15, y ésta a su vez por el artículo 25 de la Resolución 10281 del 25/05/16.*

El MEN expidió la Resolución No. 21186 de 28/12/15, que en igual sentido estableció las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de los proyectos de infraestructura educativa con cargo a los recursos del FFIE Preescolar, Básica y Media. En su artículo 5°, considera lo concerniente a la postulación de predios, misma que reitera debe ser realizada en los términos que señale el MEN en la convocatoria y en la Guía expedida para ese propósito, para que los proyectos que se pretendan ejecutar pueda ser financiados o cofinanciados con cargo a los recursos del FFIE, y en donde la Junta administradora del FFIE, es la competente para surtir la priorización de los predios viabilizados; resolución que igualmente, fue derogada por la resolución 10281 de 2016 que estableció un único marco normativo necesario para cumplir con el PNIE en las instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media.

La Guía para la Postulación de Predios del Ministerio de Educación Nacional-MEN, para la construcción de la Infraestructura Educativa y asignación de recursos a través del FFIE, determina que los predios presentados por las entidades territoriales, para ser financiados con recursos provenientes de la Ley 21 de 1982, deberán cumplir con determinados requisitos de elegibilidad: Generales, jurídicos y requisitos técnicos.

Entre los requisitos técnicos se encuentra: *"f. Certificación del (la) alcalde(sa) municipal o Distrital en la que conste que el (los) predios(s) no están invadidos o en posesión de terceros con el respectivo registro fotográfico no mayor a un (1) mes".*

Por su parte el Convenio Interadministrativo Especifico N° 001421 del 29/12/16, suscrito entre el MEN y el municipio de Pasto, estableció en la Cláusula Segunda, como obligación de la entidad territorial: *"3) Garantizar que los predios viabilizados, en los cuales se llevarán a cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantengan libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo de los proyectos."* (Subrayado fuera de texto).

El Municipio de Pasto, con el propósito de dar respuesta a la convocatoria efectuada por el MEN a través de la Resolución N° 109131 del 24/07/2015, postuló predios con el fin de obtener cofinanciación de recursos provenientes del FFIE Preescolar, Básica y Media.

Entre postulaciones de la entidad territorial certificada se encuentra la I.E. Municipal Artemio Mendoza, Sede Hermógenes Zarama, mediante petición dirigida al MEN, Dirección de Infraestructura el 24-02-2016. Se anexó conforme a la convocatoria: Certificado de libertad y tradición donde el titular del derecho de dominio es el municipio de Pasto, Certificación de la administración municipal sobre viabilidad técnica y jurídica del predio, concepto de uso de suelo, certificación de POT uso de suelo, Acta de visita ocular, Concepto de norma urbanística, liquidación de impuesto predial, escritura pública 7547 de 31 de diciembre de 1988, y ficha técnica de postulación del predio.

No obstante, la normatividad expuesta que definen los requerimientos y obligaciones específicas para que los entes territoriales certificados postulen sus predios para acceder a los recursos de Ley 21 a través del Fondo de Infraestructura Educativa- FFIE, se estableció la siguiente situación:

Con fecha 13-08-2015, la administración municipal de Pasto diligenció la Ficha Técnica para la Postulación de Predios, con la cual presenta al MEN para su evaluación, los predios de la sede Hermógenes Zarama de la IEM Artemio Mendoza Carvajal, tipo de intervención mejoramiento, hecho que dio lugar a que la expedición de la viabilidad técnica y jurídica, la suscripción del Contrato Marco de Obra N° 1380-39-2016, Convenio Interadministrativo Especifico N° 001421 del 29/12/16, suscrito entre el MEN y el municipio de Pasto y el Acuerdo de Obra N° 402050 del 12/07/18, entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA y el Consorcio Mota-Engil por \$2.044.836.774.

Como requisito técnico y soporte de la Postulación el Alcalde Municipal anexa certificación de fecha 12/08/15, en la cual señala que el inmueble donde funciona la Sede Hermógenes Zarama de la I.E.M Artemio Mendoza Carvajal de naturaleza oficial y adscrita a la Secretaría d Educación del Municipio de Pasto, está "(...) *destinada únicamente para el servicio educativo del municipio, no se encuentra invadida, ni posesión de terceros*".

Sin embargo, el representante legal del Consorcio Mota-Engil en oficio de fecha 1/09/2018, dirigido al Consorcio Aulas 2016 en calidad de Interventor del Contrato, solicitó la suspensión del Acuerdo de Obra a partir de del 20 de septiembre hasta el 20-10-2018, teniendo en cuenta que al realizar la visita técnica de reconocimiento del predio de fecha 6/08/2018, se evidenció conjuntamente con la interventoría, el FFIE y la ETC, que se presentó inconsistencia documental en el área, que

imposibilita la continuidad de ejecución del Acuerdo de Obra, por cuanto no existe certeza sobre la totalidad del área oficial correspondiente a la IEM y que a pesar de contar con la aprobación en fase 1 del levantamiento topográfico, esquema básico y anteproyecto, no era procedente realizar la localización de apiques, ni el desarrollo del trabajo de campo del Estudio Geotécnico requerido, como actividad de ruta crítica para la ejecución del resto de actividades de Estudios y Diseños.

De igual forma, en acta de reunión N° 01 de fecha 6/08/2018, de “*VISITA TÉCNICA DE VIABILIDAD CONSORCIO AULAS 2016*” que suscriben el Rector de la I.E., Supervisión FFIE, Interventoría y el Contratista, se indicó como aspectos encontrados en la visita, que existen dentro del predio, 2 salones comunales y un Centro de Traslado de Protección (Policía); informan que se presentaron personas de la Junta de Acción Comunal – JAC que señalan que no han sido tenidos en cuenta para la reubicación de los salones. Posteriormente, en acta de reunión, Formato FFIE de fecha 7/09/2018, de presentación alcance de obra y socialización anteproyecto a la Secretaría de Educación de Pasto y Rectoría, que contó con la participación de funcionarios de Planeación Secretaría de Educación Municipal – SEM, Consorcio Mota Engil, Rector y Consorcio Aulas 2016, la interventoría hizo énfasis en dos puntos críticos de ruta: La corrección y desenglobe de los documentos indicando las áreas contenidas en el levantamiento topográfico y el traslado de las áreas existentes ajenas al proyecto como son el Centro Temporal de Protección-CTP y dos salones comunales.

Estas limitantes dieron lugar a que se decidiera no continuar con las actividades programadas y la suscripción de la terminación anticipada del proyecto de parte del comité fiduciario FFIE.

La situación detectada tuvo como causa las deficiencias de control en las postulaciones de predios para proyectos financiados con el FFIE, puntualmente debilidades de vigilancia y control en los proyectos presentados por la ETC que no permitieron advertir oportunamente de los problemas técnicos y legales que generaría la postulación de la IEM Artemio Mendoza presentada en esas condiciones. El municipio era conocedor de que el predio postulado tenía limitantes por estar ocupada parcialmente por edificaciones que impedían el normal desarrollo del proyecto, aun así, emitió la certificación de que no se encontraba una parte en posición de terceros, ocupados o invadidos, hecho que conllevó a que el proyecto de infraestructura quedara frustrado, con evidente afectación del servicio público educativo, además del riesgo de ineffectividad de los diseños arquitectónicos presentados por el contratista que por \$17.974.656, se aplicaron a la fase preconstrucción.

Por otro lado, esta situación originó desgaste administrativo por la serie de actividades en que incurrió la ETC para solventar toda clase de inconvenientes que

se han presentado, de un lado para lograr avanzar en el proyecto y de otros inconvenientes colaterales como el desmantelamiento de la infraestructura educativa existente, y los diversos conflictos con la comunidad del sector. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

Mediante oficio del 1-06-2020, el municipio de Pasto brinda respuesta a la observación, a partir de una argumentación cronológica sobre el desarrollo del proyecto de infraestructura objeto de examen, y sustentar que no incurrió en deficiencias en el proceso de postulación, para lo cual fundamentalmente indica que: Siguió los lineamientos del MEN consignados en la Guía de Postulación de Predios para esta diligencia; el municipio no tenía la potestad de determinar la viabilidad técnica y jurídica de los predios; el predio nunca estuvo invadido o en posesión de terceros sino ocupado en áreas parciales a manera de préstamo temporal; no hay detrimento patrimonial por cuanto los productos de la fase I cuentan con aval de interventoría y FFIE; se espera que la nueva administración tome las acciones para trasladar el CTP y reubicación de los salones comunales para disponer de la totalidad del predio y por último expone que el desmantelamiento de la sede no fue autorizado por la SEM.

Por su parte, la Dirección de Cobertura y Equidad del MEN, en su respuesta del 3-06-2020, con radicación ER113859, se pronunció frente a las observaciones formuladas, efectuando en primer término una serie de precisiones con referencia a la estructura, funcionamiento, régimen contractual, controles, naturaleza jurídica de los cargos de los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA, roles de la supervisión y de la interventoría, conforme a las disposiciones del Anexo Técnico, los Términos de Condiciones Contractuales y el Manual de Supervisión e Interventoría, y a la cita de los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 1474 de 2011, realizada en las observaciones.

Esencialmente señala que en el accionar del MEN quedó evidenciado en el cumplimiento de los procedimientos para viabilizar el predio acorde con lo establecido en la Guía de Postulación de Predios, a partir de la documentación requerida y que la ETC entregó para cumplir con los requisitos de elegibilidad, la cual fue evaluada conforme al principio regulatorio de la buena fe. Así mismo, la UG-FFIE advirtió oportunamente al municipio de Pasto frente a las necesidades de espacios se podrían llegar a presentar con posterioridad, y que fueron las causantes de la imposibilidad de ejecución, al no ser resueltas por parte del titular del predio, limitantes del predio que no fueron tenidas en cuenta en la certificación emitida por el ETC, al informar que el predio no se encontraba invadido ni en posesión de terceros.

Comentario de la CGR

Con respecto a los argumentos expuestos por el municipio de Pasto es preciso señalar que el convenio Interadministrativo Específico N° 1421 de 2016, suscrito entre el MEN y la ETC, en los numerales 2° y 3° de la cláusula segunda, indican de manera expresa que para el adecuado desarrollo del Proyecto, deben cumplirse, entre otras obligaciones, la de garantizar que el predio viabilizado en el cual se llevará a cabo el proyecto, esté y se mantenga libre de cualquier limitación que dificulte el desarrollo del proyecto, hecho sustancial que al no garantizarse por la ETC, condujo a que la Unidad de Gestión del FFIE solicitara adelantar las acciones encaminadas a la terminación anticipada del proyecto.

Se indica al ente auditado que no es objeto de cuestionamiento la titularidad de las áreas donde se iba a desarrollar el proyecto de infraestructura, ni la competencia para determinar la viabilidad técnica y jurídica de los predios o que exista una afectación patrimonial, lo que se evidenció por la CGR es que desde el inicio del postulación de la IE para el desarrollo del proyecto de infraestructura educativa, existían anomalías que el municipio era conocedor, tal como lo admite en la respuesta y aun así, emitió la certificación mencionada.

En la actualidad en el predio se encuentra funcionando el CTP y existen los salones comunales que ocupan un área del predio; independientemente de la denominación que quiera dársele, lo cierto es que se trata de una situación de hecho que resultó en una limitante de espacios para la ejecución del proyecto.

El MEN por su parte, evidencia que exigió los requisitos jurídicos y técnicos definidos en la Guía de Postulación de Predios y expone que no existieron las deficiencias de control en la postulación imputadas a esta entidad. Informa que para obtener la viabilidad jurídica el municipio incluyó los documentos de titularidad del predio que acreditaban la propiedad del municipio sobre el inmueble y que contemplaba los salones comunales y el CTP.

Para efecto de mostrar que verificó el cumplimiento de los requisitos técnicos, señala que la ETC aportó la certificación de que trata el literal f, de este acápite, en donde el municipio presentó las áreas de los salones y el CTP en disponibilidad para la construcción. Documentos que señala se encontraban amparados en la confianza que constituye la base de las relaciones jurídicas, y que impone a los sujetos de derecho determinados comportamientos y reglas de conducta, tanto en el ejercicio de sus derechos como en el cumplimiento de sus obligaciones (Principio Constitucional de la Buena Fe).

Es así como en las visitas técnicas al predio del 2016 y 2018, en las que participaron la UG-FFIE, interventoría, representantes de la ETC y de la IE, dan cuenta de las

limitantes encontradas y del compromiso del municipio para solucionarlas hecho que a la postre no se presentó.

Con fundamento en las razones expuestas se aceptan los argumentos del MEN para desvirtuar la responsabilidad en la deficiencia encontrada.

Dados los argumentos anteriores para la CGR es claro que el Municipio de Pasto, tiene responsabilidad en las situaciones que generaron la imposibilidad de ejecución del del proyecto de infraestructura educativa por más que haya tratado ya en su desarrollo de solventarlas, razón por la cual se decide mantenerla con las connotaciones notificadas para la ETC.

Departamento de Quindío

Hallazgo N° 117 Obligaciones en la ejecución de los acuerdos de obra (D)

Artículo 209 de la 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, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...). Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.*

Eficiencia: Asegurarse que la relación costo beneficio en el uso del recurso público sea efectiva.

Economía: vigilar que la gestión fiscal, es decir, la administración y manejo de los recursos, sea austera y alcance un alto nivel de calidad.

Celeridad: en los tiempos y con la prontitud establecida

Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia. *“El control fiscal es una función pública, que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”.*

Artículos 365 y 366 establecen que *“los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber el asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.*

“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 actividades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y agua potable”.

Artículo 1602 del Código Civil Colombiano. *“Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

Artículo 864 del Código del Comercio. “El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta.”

Contrato Marco de Obra: Cláusula séptima: “OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA: 1. El CONTRATISTA se compromete a cumplir todas las obligaciones que estén establecidas o se deriven (i) del clausulado del presente Contrato, (ii) de los estudios y documentos de cada Proyecto, (iii) de los TCC, sus Adendas y Anexos, (iv) su Propuesta y (y) aquellas que por su esencia y naturaleza se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente Contrato (...). 3. Realizar y ejecutar los estudios, diseños y obras objeto del Contrato, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas y formuladas en los TCC y en cada Acuerdo de Obra asignados por EL CONTRATANTE (...)” 5. Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del Contrato (...). 8. Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas precontractuales y contractuales, evitando dilaciones o cualquier otra situación que obstruya la normal ejecución del Contrato. PARÁGRAFO PRIMERO: El CONTRATISTA deberá cumplir las obligaciones establecidas en la presente cláusula bajo los criterios de calidad y oportunidad, de acuerdo con las directrices y lineamientos determinados por el INTERVENTOR y el CONTRATANTE. Cláusula octava: Obligaciones especiales del contratista. Las demás obligaciones y responsabilidades a cargo del CONTRATISTA se encuentran previstas en el TCC, sus Adendas y Anexos, documentos que hacen parte del presente Contrato. Cláusula VIGÉSIMA SEGUNDA. “COMITÉ DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO: Con el fin de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento de la ejecución técnica de cada uno de(los) Proyecto(s), se constituirá un Comité de Ejecución del Contrato el cual estará integrado por el INTERVENTOR, el CONTRATISTA, y el FFIE. Este Comité se reunirá con la periodicidad que definan el FFIE y el Comité de Ejecución del Contrato: integrado por el interventor, el contratista y el FFIE”. (Subsayado fuera de texto).

Acuerdo de Obra: Cláusula primera: “Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el contratista realizará las labores de i) Pre construcción, ii) Construcción, iii) Pos construcción...”. Cláusula tercera: “FASE 1 i) PRE CONSTRUCCION: La FASE 1 deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el Contrato marco y en los anexos técnicos de TCC, los cuales hacen parte integral del presente acuerdo en especial con lo señalado en los numerales 2.1 y 3.1 del Anexo técnico...” Cláusula sexta: “El presente Acuerdo se tendrá dividido en (3) fases, a continuación, se señala el término de duración e cada una e las tres fases...”

Manual de Contratación del PA-FFIE Capítulo II Definiciones y IV- “La Supervisión, entendida como el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato será ejercida por la persona designada por parte del Gerente del FFIE, o quien haga sus veces. Dicha labor podrá ser llevada a cabo directamente por integrantes de la Unidad de Gestión del FFIE o por una persona natural o jurídica externa idónea, cuando las circunstancias del contrato lo ameriten”.

“**SUPERVISOR:** Persona designada por el PA FFIE que ejercerá funciones de verificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales y de seguimiento técnico, administrativo, presupuestal y financiero de los contratos que suscriba el PA FFIE. **INTERVENTOR:** Es el responsable de controlar, exigir, colaborar, absolver, prevenir y verificar la ejecución y el cumplimiento de los trabajos, servicios, obras y actividades”. (Subrayado fuera de texto)

Ley 734 de 2002. Artículo 34. “Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”. Artículo 53. “Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas; presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, administren recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado”.

En la revisión del Contratos Marco de Obra N° 1380-40-2016, y los Acuerdos de Obra suscritos en cumplimiento de lo dispuesto en el contrato Marco de Obra, para la construcción de los proyectos de infraestructura educativa en las I.E. La Adielasede la Grecia; Ciudadela de Occidente-sede Nueva y Rufino José Cuervo Sur-sede principal, correspondiente a la ETC municipio de Armenia (Quindío) y en las I.E. San José-sede única, del Municipio de Circasia; Liceo Quindío-sede principal, del Municipio de Salento y Liceo Andino Santísima Trinidad-sede principal, del Municipio de Filandia correspondientes a la ETC departamento del Quindío; se estableció que hubo incumplimiento de las obligaciones pactadas en las cláusulas primera, tercera y sexta del Acuerdo de Obra y una deficiente supervisión a los Acuerdo de Obra para la fase 1 o pre-construcción.

Lo anterior se presenta por omisión a los principios constitucionales de eficiencia, economía, celeridad y en la debilidad del seguimiento y control de la Ejecución de los Proyectos Educativos del Municipio de Armenia y el Departamento del Quindío.

Esta omisión impidió la realización de diseños, estudios técnicos y obra que debían ser ejecutados en la Fase 1, los cuales conllevarían a la Construcción, mejoramiento y rehabilitación de Instituciones Educativas, para mejorar la calidad de la Educación Preescolar, básica y media en las Entidades Territoriales precitadas; creando un impacto negativo en los educandos, toda vez, que la educación es un derecho y un servicio de vital importancia para las sociedades por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática y es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario.**

Respuesta del Auditado

En la respuesta del auditado, se destacan algunos aspectos, así: “Como resultado del proceso de la Invitación Abierta No. 004 de 2016, el contratista Graña & Montero ocupó el primer orden de elegibilidad para la Región Eje Cafetero, Antioquia y Pacífico, suscribiéndose el Contrato Marco de Obra No. 1380-40-2016 y sus Acuerdos de Obra derivados para los proyectos postulados

por las respectivas Entidades Territoriales Certificadas - ETC ante el Ministerio de Educación Nacional, y priorizados por la Junta Administrativa del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa, entre estos los correspondientes a las I.E. La Adíela sede La Grecia; I.E. Ciudadela de Occidente sede Nueva; Rufino José Cuervo Sur sede Principal (ETC Armenia); I.E. San José sede Única; I.E. Liceo Quindío sede Principal y la I.E. Liceo Andino Santísima Trinidad (ETC Quindío), lo cual derivó en la celebración de Actas de Obras para cada uno de los proyectos. De igual manera, se suscribió Contrato Marco de Interventoría No. 1380-48-2016 del 27 de julio de 2016 con el Consorcio Sedes Educativas, el cual, se ejecutó a partir de las actas de servicio de Interventoría derivadas entre otros, para cada uno de los proyectos anteriormente descritos. No obstante, lo anterior, el contratista Graña & Montero elevó ante el Contratante una solicitud de Cesión Total de posición contractual dentro del Contrato Marco a favor del Cesionario Mota – Engil. Se precisa que esta solicitud no se derivó de una situación de incumplimiento del Cedente. Teniendo en cuenta lo expuesto, el Comité Fiduciario, el día 3 de abril de 2018 instruyó al Patrimonio Autónomo sobre la aprobación del contrato de cesión, fecha a partir de la cual el Cesionario asumió las responsabilidades de los proyectos en el estado en el que se encontraban, incluyendo los correspondientes a los proyectos observados. En este punto debemos indicar no obstante que meses después, la entrega de los productos comenzó a presentar atrasos, circunstancia que fue reportada por la Interventoría, de lo cual la supervisión llevó a cabo el correspondiente seguimiento. Así las cosas, a partir del segundo semestre de 2018 la situación de atraso del contratista se agravó por lo que la Dirección Técnica de la Unidad de Gestión del FFIE, dentro de su ejercicio de seguimiento, comenzó a realizar de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría Consorcio Sedes Educativas, las ETC y las comunidades educativas, citándose incluso a las compañías aseguradoras. En el desarrollo de estas reuniones, el contratista se comprometió a (i) presentar formalmente y socializar planes de contingencia ante las ETC y comunidades educativas; (ii) incrementar personal y materiales en las obras, (iii) fijar fechas puntuales para la finalización de algunos acuerdos de obra y entrega de productos, entre otras medidas., lo cual quedó plasmado en las correspondientes “actas de seguimiento” suscritas por los participantes de dichas reuniones, incluido el Contratista”

Así mismo, señalan que en el mes de diciembre Mota Engil presentó un “Plan de acción 2019/2020” en virtud del cual asumió compromisos. “(...) Sin perjuicio de lo anterior, y ante el incumplimiento de dicho plan de acción, la interventoría presentó informes del estado general, entre los meses de febrero a agosto de 2019, donde quedó evidenciada la falta de disposición de personal, entrega de productos y rendimientos decrecientes, es decir de incumplimiento a los compromisos pactados, y el no acatamiento del cronograma de las contingencias. Ante tal situación, la interventoría presentó la solicitud de Terminación Anticipada por la causal de Incumplimiento del Contrato Marco de Obra 1380-40-2016, aunado a las solicitudes de Terminación Anticipada por Incumplimiento de Acuerdos de Obra que ya se venían presentando, como sucede para el caso de los proyectos observados como se indicará ut infra. De lo expuesto, se derivaron las siguientes conclusiones relacionadas con la ejecución general del Contrato Marco de Obra, del cual hicieron parte los Acuerdos de Obra para la ejecución de los proyectos correspondientes a las Instituciones Educativas La Adíela sede La Grecia, Ciudadela de Occidente sede Nueva, Rufino José Cuervo Sur sede Principal, San José sede Única, Liceo Quindío sede Principal y Liceo Andino Santísima Trinidad, así:

- La Interventoría realizó un seguimiento permanente y continuo a la ejecución de los Acuerdos de Obra, realizando los requerimientos e informando la ejecución y estado de avance de los proyectos a su cargo. Por su parte, la supervisión al contrato de interventoría, igualmente realizó lo propio, verificando el cumplimiento de las obligaciones contractuales conforme al Manual de Supervisión e Interventoría.

- *Durante la ejecución del Contrato y buscando el cumplimiento de su objeto, al Contratista se le brindaron los espacios y las oportunidades para allanarse a cumplir, permitiéndole presentar planes de acción, planes de contingencias, entre otras medidas que fueron aprobadas y seguidas con rigor por la interventoría, ante lo cual el Contratista realizó compromisos para subsanar los atrasos presentados, los cuales, no obstante, incumplió, vulnerando así el principio de buena fe contractual.*
- *En la ejecución del Contrato Marco de Obra y de los Acuerdos de Obra derivados y hasta que se produjo su terminación anticipada por incumplimiento, se realizó un seguimiento y control a los planes de acción que fueron presentados por parte del Contratista, lo cual permite evidenciar la diligencia en la labor permanente de la Supervisión, la cual participó activamente en el cumplimiento de las obligaciones del Contrato de Interventoría.*
- *El Contratista de Obra durante la ejecución presentó incumplimiento a las programaciones que fueron previstas para la ejecución de los proyectos, circunstancia que fue evidenciada por la Interventoría, ante lo cual se realizaron compromisos que igualmente se incumplieron.*
- *Una vez la interventoría presentó los informes de incumplimiento y este se entregó conforme a los lineamientos dictados por el contratante, la supervisión y, en general, la Unidad de Gestión, adelantaron en el momento adecuado, y de manera diligente los procedimientos de terminación anticipada por incumplimiento, previo agotamiento del debido proceso contractual, el cual, como debe entender el equipo auditor, toma un tiempo prudencial dado que ciertamente se le debía brindar al contratista las garantías de defensa y contradicción, entre ellas, la oportunidad de presentar descargos y aportar pruebas, de lo cual se corrió trasladado al interventor para su pronunciamiento, el cual finalmente se remitió al Contratante para valoración y posterior definición del procedimiento, teniendo en cuenta que en cada caso se debió acreditar la existencia de un incumplimiento grave y directo que evidenciaba la parálisis de las obras para efectos de poder aplicar la causal contractual pertinente.*

Seguidamente efectúan un recuento del desarrollo de los proyectos de las siguientes I.E.

1. I.E. La Adiela sede La Grecia:
2. I.E. Ciudadela de Occidente sede Nueva.
3. I.E. Rufino José Cuervo Sur sede Principal.
4. I.E. San José sede Única.
5. I.E. Liceo Quindío sede Principal.
6. I.E. Liceo Andino Santísima Trinidad.

Comentario de la CGR

Una vez recaudadas y analizadas en conjunto las aclaraciones y/o explicaciones expuestas por el MEN y el FFIE, y en cumplimiento de las políticas institucionales y lineamientos estratégicos del plan de Vigilancia y Control Fiscal PVCF 2020, Auditoría de Cumplimiento, se procede a determinar que dichas manifestaciones no desvirtúan la observación presentada, por los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

Para la CGR Gerencia departamental del Quindío, es claro que el FFIE es un sistema o mecanismo de manejo de cuentas que fue previsto por la Ley 1753 de 2015 y que para su funcionamiento tiene una estructura organizacional, con una Junta Administradora que prioriza los proyectos educativos y para ejecutarlos crean un PA FFIE que administra los recursos del FFIE por intermedio de la Sociedad Fiduciaria Consorcio FFIE Alianza BBVA; además cuenta con una Unidad de Gestión PA FFIE, que tiene como obligación el control y seguimiento de la totalidad de los contratos que celebra el FFIE, entre ellos los supervisores, interventores, control de obras. Además, dispone de tres direcciones: Técnica, Jurídica y Financiera, responsables de los procesos misionales y de apoyo.

Así las cosas, indicamos que la naturaleza de los recursos financieros que administra el PA FFIE, es Público, por lo tanto, estamos frente a una administración de recursos del Estado, procedente de la Ley 21 de 1982, Presupuesto Nacional, Sistema General de Regalías, aportes de los Departamentos, distritos y municipios, entre otros.

Consecuente con lo anterior, no es cierto como lo indican las Entidades en sus respuestas, que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE son ajenos a la regla disciplinaria citada en la observación (Art. 53 Ley 734).

En tal sentido, resulta oportuno precisar que la obligación de un funcionario o contratista de la Unidad de Gestión del PA FFIE, cuando supervisa obras de Infraestructura Educativa que son ejecutadas con dineros públicos; debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones irregulares de omisión de seguimiento y supervisión en la ejecución de los Acuerdos de Obra y Actas de Servicio de Interventoría de los proyectos educativos del Municipio de Armenia y del Departamento del Quindío.

Los criterios citados en las observaciones, entre ellos, los artículos 365 y 366 de la Constitución Política y el artículo 53 de la Ley 734, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, sí son aplicables y así lo estatuye la misma norma:

*“Artículo 53. Sujetos disciplinables. Modificado por el Art- 44 de la Ley 1474 de 2011.El presente régimen se aplica a **los particulares que cumplan labores de interventoría** en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas; **presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, administren recursos de este**, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado”. (Negrita fuera del texto)*

Y el artículo 365 y 366, de la Constitución Política, estipula: **“Artículos 365: Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado el asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (Negrilla fuera de texto).** **“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 actividades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y agua potable.
(Negrilla fuera de texto)

De la transcripción anterior, se establece, que lo que generó la creación del FFIE y el PA FFIE fue el déficit de aulas educativas en el Territorio Nacional y se buscaba construir una Infraestructura Educativa a nivel Nacional, que permitiera la implementación de la jornada única nacional, mejorar la calidad de la educación, promover la permanencia de los niños y jóvenes en la escuela, un buen uso del tiempo libre, reducir la deserción y la repitencia, es decir, el FFIE y PA FFIE tenían bajo su responsabilidad un servicio público, una finalidad social del estado y como tal, la obligación de garantizar la ejecución de la infraestructura educativa en el Territorio Nacional y no lo hizo, porque la Unidad de Gestión del FFIE PA FFIE omitió hacer una supervisión con la rigurosidad que exige la inversión del recursos públicos para lograr los fines esenciales del Estado; por dicha omisión los proyectos AO 401073 IE Ciudadela de Occidente, 401074 IE Rufino Sur, 401075 IE La Adiola de la ET Armenia Quindío y AO 4010109 IE San José Circasia, 401088 IE Liceo Quindío de Salento, 401089 IE Liceo Andino de Filandia del Departamento del Quindío desde el 2016 al 31 de diciembre de 2019 no se ejecutaron.

El Decreto 1525 de 2015, *“Por el cual se establece la estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media y se adiciona el Decreto 1075 Decreto Único Reglamentario del Sector Educativo”* en su Artículo 2.3.9.2.6 estatuye: *“...De las Unidades de gestión y su Gerente. Sin perjuicio de su autonomía presupuestal y contractual, el Ministerio de Educación Nacional, al momento de celebrar el contrato de fiducia mercantil para la constitución de patrimonio autónomo, debe garantizar que se prevea la contratación de unidades de gestión, que integradas por el personal técnico idóneo, diseñaran, desarrollaran e implementarán los esquemas necesarios para la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa...”*

De la transcripción en precedencia, se concluye que las normas citadas en las observaciones, sí se aplican a los funcionarios o trabajadores de la Unidad de gestión del FFIE PA FFIE y a los contratistas particulares porque era su obligación y su deber implementar los esquemas necesarios para la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa y lograr uno de los fines del estado como es, la Educación, según preceptos Constitucionales.

Hallazgo N° 118 Obligaciones en la ejecución de las actas de servicio de interventoría de obra (D)

Artículos 209, 267, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia. *“El control fiscal es una función pública, que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”.*

Artículos 365 y 366 establecen que “*los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber el asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”. “*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 actividades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y agua potable*”.

Eficiencia: Asegurarse que la relación costo beneficio en el uso del recurso público sea efectiva.

Economía: vigilar que la gestión fiscal, es decir, la administración y manejo de los recursos, sea austera y alcance un alto nivel de calidad.

Celeridad: en los tiempos y con la prontitud establecida

Artículo 1602 del Código Civil Colombiano. “*Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*”

Artículo 864 del Código del Comercio “*El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta.*”

Contrato Marco de Interventoría Cláusula Séptima: “*OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA: 1. El CONTRATISTA se compromete a cumplir todas las obligaciones que estén establecidas o se deriven (i) del clausulado del presente Contrato, (ii) de los estudios y documentos de cada Proyecto, (iii) de los TCC, sus Adendas y Anexos, (iv) su Propuesta y (y) aquellas que por su esencia y naturaleza se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente Contrato...3. Realizar y ejecutar la Interventoría de los estudios, diseños y obras objeto del Contrato, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas y formuladas en los TCC y en cada Acuerdo de Obra asignados por EL CONTRATANTE...5. Cumplir el cronograma estimado de desarrollo del Contrato... 8. Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas precontractuales y contractuales, evitando dilaciones o cualquier otra situación que obstruya la normal ejecución del Contrato*”. **PARÁGRAFO PRIMERO:** “*El CONTRATISTA deberá cumplir las obligaciones establecidas en la presente cláusula bajo los criterios de calidad y oportunidad, de acuerdo con las directrices y lineamientos determinados por el SUPERVISOR y el CONTRATANTE*”. **Cláusula Octava:** “*Obligaciones especiales del contratista. Las demás obligaciones y responsabilidades a cargo del CONTRATISTA se encuentran previstas en el TCC, sus Adendas y Anexos, documentos que hacen parte del presente Contrato*”. **Cláusula Vigésima Primera:** Supervisor: **Cláusula Vigésima Segunda.** “*COMITÉ DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO: Con el fin de analizar, evaluar y realizar un adecuado seguimiento de la ejecución técnica de cada uno de(los) Proyecto(s), se constituirá un Comité de Ejecución del Contrato el cual estará integrado por el SUPERVISOR, el CONTRATISTA, y el FFIE. Este Comité se reunirá con la periodicidad que definan el FFIE y el Comité de Ejecución del Contrato: integrado por el interventor, el contratista y el FFIE*”.

Acta de Servicio de Interventoría: Cláusula primera: “*Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el contratista realizará las labores de Interventoría sobre las fases*

de i) Pre construcción, ii) Construcción, iii) Pos construcción...” Cláusula tercera: “FASE 1 i) PRE CONSTRUCCION: La FASE 1 deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el Contrato marco y en los anexos técnicos de TCC, los cuales hacen parte integral del presente acuerdo en especial con lo señalado en los numerales 2 y 3 del Anexo técnico...”. Cláusula sexta: “El presente Acuerdo se tendrá dividido en (3) fases, a continuación, se señala el término de duración e cada una e las tres fases... Fase 1. 3.5 meses”. Cláusula décimo segunda: “OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: Numeral 2. cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de Interventoría sobre las fases...” Numeral 7. Cumplir completa y adecuadamente con las acciones correctivas y preventivas que se acuerden en el proceso del control del cronograma y del presupuesto”. Numeral 9. “Solicitar y requerir al Contratista de Obra corregir, en el plazo que otorgue la Interventoría y de acuerdo con sus instrucciones, las no conformidades y observaciones que se realicen al momento del recibo de la obra, ya sea parcial o final”.

Manual de Contratación del PA FFIE Capítulo II Definiciones y IV- “La Supervisión, entendida como el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico a la ejecución del contrato será ejercida por la persona designada por parte del Gerente del FFIE, o quien haga sus veces. Dicha labor podrá ser llevada a cabo directamente por integrantes de la Unidad de Gestión del FFIE o por una persona natural o jurídica externa idónea, cuando las circunstancias del contrato lo ameriten. “SUPERVISOR: Persona designada por el PA FFIE que ejercerá funciones de verificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales y de seguimiento técnico, administrativo, presupuestal y financiero de los contratos que suscriba el PA FFIE. INTERVENTOR: Es el responsable de controlar, exigir, colaborar, absolver, prevenir y verificar la ejecución y el cumplimiento de los trabajos, servicios, obras y actividades”.

Manual de Supervisión e Interventoría.

Términos y Condiciones Contractuales.

Artículos 34, 53 de la Ley 734 del 05/02/02; acorde con el artículo 209 de la 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, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

Ley 734 de 2002. Artículo 34. Deberes. “Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Artículo 53. “Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen que ver con estas; presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política, administren recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado”. (Negrita fuera del texto).

Revisado el Contrato Marco de Interventoría a los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA-FFIE en desarrollo del PNIE N° 1380-48-2016 y las Actas de Servicio de Interventoría suscritas en cumplimiento de lo dispuesto en el contrato Marco de Interventoría, para la construcción de los proyectos de infraestructura educativa en las I.E. La Adiela-sede la Grecia; Ciudadela de Occidente-sede Nueva y Rufino José Cuervo Sur-sede principal, correspondiente a la ETC municipio de Armenia (Quindío) y en las I.E. San José-sede única, del Municipio de Circasia; Liceo Quindío-sede principal, del Municipio de Salento y Liceo Andino Santísima Trinidad-sede principal, del Municipio de Filandia correspondientes a la ETC departamento del Quindío; se estableció que hubo un presunto incumplimiento de las obligaciones pactadas en el clausulado de estos y una dilatada supervisión de los Acuerdo de Obra para la Construcción de proyectos educativos en las instituciones educativas antes citadas.

Lo anterior se presenta por omisión a los principios constitucionales de eficiencia, economía, celeridad y debilidad en el seguimiento y control de la Ejecución de los Proyectos Educativos del Municipio de Armenia y el Departamento del Quindío.

En el Contrato Marco y las Actas de servicio de interventoría- AS se presentó un presunto incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades tanto las generales como las especiales del contratista interventor y del Contratante; el primero porque no cumplió todas las obligaciones contenidas en el acta de servicio, no realizó ni ejecutó la interventoría de los estudios, diseños y obras objeto del AS, en la forma, tiempos, características y condiciones establecidas en la misma, lo que permitió una demora, tardanza o detención de tiempo en la ejecución de la fase 1 por parte del Contratista de obra, tampoco cumplió el cronograma estimado de desarrollo del Contrato y no evitó dilaciones dentro de los parámetros de tiempo y calidad; y el segundo porque omitió a través del supervisor y del comité de Ejecución del contrato ejercer las funciones de verificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales y de seguimiento técnico y administrativo, permitiendo que los proyectos educativos seleccionados se tardaran en su ejecución mucho más del triple del tiempo que tenían estipulado, que eran de 3.5 meses, en su mayoría, es decir, existió una falta de aplicación de los principios constitucionales de la Función Administrativa de eficiencia, economía y celeridad y de las normas del código civil y comercial cuando estatuyen que el contrato es un acuerdo de voluntades y es Ley para las partes y de estricto cumplimiento por ellas. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario.**

Respuesta del Auditado

La entidad en su comunicación no separa la respuesta para cada observación lo que corresponde a la interventoría lo señala en el relato para cada Institución educativa y se resume en lo siguiente:

Sobre este particular, el documento de observaciones hace referencia a disposiciones particulares del Contrato Marco de Obra (cláusulas séptima y octava), Contrato Marco de Interventoría (Cláusulas Séptima, Octava, Vigésima Segunda) Actas de Interventoría (Cláusulas Tercera, Sexta y Décima Segunda) y al Manual de Supervisión e Interventoría. No obstante, para este análisis es necesario precisar la diferencia de los roles de cada uno, y no termina con ninguna conclusión particular frente a las actividades que en concreto desempeñaron los interventores y los supervisores en relación al contrato auditado, por otra parte, debemos manifestar que en efecto, las labores de la supervisión e interventoría se encuentra reguladas en el Manual de Supervisión e Interventoría (si bien los artículos 83 a 85 de la Ley 1474 de 2011 formalmente son aplicables a los contratos suscritos por el PA FFIE desde la expedición del actual Plan Nacional de Desarrollo – Artículo 184 de la ley 1955 de 2019, no obstante su filosofía y criterios estaban ya incluidos en el citado Manual).

En todo caso, y para el caso particular de la observación, y como quedará claro en el punto siguiente, se tiene que la interventoría cumplía con sus obligaciones contractuales relacionadas con el seguimiento y control de la Ejecución de los Proyectos Educativos del Municipio de Armenia y el Departamento del Quindío.

... para la ejecución de los proyectos correspondientes a las Instituciones Educativas La Adiela sede La Grecia, Ciudadela de Occidente sede Nueva, Rufino José Cuervo Sur sede Principal, San José sede Única, Liceo Quindío sede Principal y Liceo Andino Santísima Trinidad... La Interventoría realizó un seguimiento permanente y continuo a la ejecución de los Acuerdos de Obra, realizando los requerimientos e informando la ejecución y estado de avance de los proyectos a su cargo. Por su parte, la supervisión al contrato de interventoría igualmente realizó lo propio, verificando el cumplimiento de las obligaciones contractuales conforme al Manual de Supervisión e Interventoría.

Una vez la interventoría presentó los informes de incumplimiento y este se entregó conforme a los lineamientos dictados por el contratante, la supervisión y, en general, la Unidad de Gestión, adelantaron en el momento adecuado, y de manera diligente los procedimientos de terminación anticipada por incumplimiento, previo agotamiento del debido proceso contractual, el cual, como debe entender el equipo auditor, toma un tiempo prudencial dado que ciertamente se le debía brindar al contratista las garantías de defensa y contradicción, entre ellas, la oportunidad de presentar descargos y aportar pruebas, de lo cual se corrió trasladado al interventor para su pronunciamiento, el cual finalmente se remitió al Contratante para valoración y posterior definición del procedimiento, teniendo en cuenta que en cada caso se debió acreditar la existencia de un incumplimiento grave y directo que evidenciaba la parálisis de las obras para efectos de poder aplicar la causal contractual pertinente.

Realizadas las anteriores consideraciones generales respecto del control y seguimiento a la ejecución de los contratos, a continuación, se proceden a explicar las acciones concretas y particulares desplegadas por la interventoría y la supervisión al contrato de interventoría en relación con la ejecución de los siguientes proyectos:

1. IE La Adiela sede La Grecia
2. IE Ciudadela de Occidente sede Nueva
3. IE Rufino José Cuervo Sur sede Principal:
4. IE San José sede Única
5. IE Liceo Quindío sede Principal
6. IE Liceo Andino Santísima Trinidad

Comentario de la CGR

Se desvirtúa una gestión diligente por parte de la Unidad de Gestión del FFIE PA FFIE y del contratista interventor, con el argumento de que se hicieron muchas reuniones con el Contratista ejecutor de obras, donde éste se comprometió a implementar planes de mejoramiento y a ejecutar las obras; también que desde la Interventoría y Supervisión se enviaron cantidades de oficios solicitando ponerse al día en el levantamiento topográfico, estudios geotécnicos, diseño arquitectónico, diseño estructural, Diseño eléctrico (incluye redes de voz y datos, diseños electromecánicos), diseños hidrosanitarios (incluye redes contra incendios) que correspondía a la Fase 1.

En la documentación enviada a la Contraloría General de la República Gerencia Quindío, por el Consorcio FFIE Alianza BBVA, Ministerio de Educación, Gobernación del Quindío y Alcaldía Municipal de Armenia Quindío no existen actas de suspensión o prorrogas de los términos establecidos para la ejecución de la fase 1 de los Acuerdos de Obra (AO) 401073 IE Ciudadela de Occidente, 401074 IE Rufino Sur, de la ET Armenia Quindío y 4010109 IE San José Circasia, 401088 IE Liceo Quindío de Salento, 401089 IE Liceo Andino de Filandia del Departamento del Quindío.

Debe haber una suspensión escrita firmada por el interventor y contratista tal como lo estatuye la cláusula vigésima cuarta del Contrato Marco de Obra, así:

*“... CLÁUSULA VIGESIMA CUARTA. SUSPENSIÓN DEL CONTRATO: El contrato podrá suspenderse de mutuo acuerdo, previo concepto del INTERVENTOR, cuando éste último y los Comités del PA FFIE consideren que existen razones jurídicas o técnicas que la fundamentan. **La suspensión se realizará mediante acta suscrita por el INTERVENTOR y el CONTRATISTA,** y en la misma se determinará el plazo o la condición para reiniciar el contrato...”* (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Sí, se encuentra la suspensión y prórroga de la suspensión para el Acuerdo de Obra 401075 IE La Adiela del Municipio de Armenia, por implantación de red de servicios públicos; pero no para los demás Acuerdos de Obra.

Lo anterior indica, que sí existió incumplimiento de obligaciones contractuales tanto del Contratista de Obra, del Interventor de Obra, como del supervisor; porque no suscribieron suspensiones y permitieron un atraso, una dilación exagerada en la ejecución de la fase 1, lo que conllevó a la declaración de terminación anticipada de los Acuerdos de Obra.

Al permitir ese atraso en los Acuerdos de Obra, no cumplieron los tiempos propios del Acta de Servicio y el Supervisor permitió el incumplimiento de los términos contractuales por parte de los contratistas de Obra y del Interventor.

Los principios del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, de eficiencia, economía y celeridad y los artículos 1602 del Código Civil y 864 del Código de Comercio fueron vulnerados, toda vez que, ni el contratista del Acuerdo de Obra, ni el contratista interventor de las Actas de servicio cumplieron con los términos establecidos en el cronograma de sus contratos individuales, que era para la Fase 1 de 3.5 meses en promedio.

El mismo contratista Interventor, al solicitar la terminación anticipada de uno de los Acuerdos de Obra, argumentó: Acuerdo de Obra 401074:

“...En las 46 revisiones realizadas por la Interventoría a los documentos de estudios técnicos y diseños de fase 1, el contratista, no actuó con la diligencia, generando dilaciones que afectaron el avance y el Acuerdo de Obra y ejecutó sus obligaciones sin los debidos criterios de oportunidad y calidad que le son requeridos en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo cual reflejó deficiencias en su capacidad operativa y técnica en la entrega de los estudios técnicos y diseños conforme a las normas vigentes y buenas prácticas de ingeniería, para cumplir con el objeto del Acuerdo de Obra, lo que generó atraso para recibir a satisfacción la fase 1, y consecuentemente el inicio de los trámites para la obtención de Licencia de construcción y demás permisos que permitiera la ejecución de las Fase 2 del Acuerdo de Obra, llevándolo a su parálisis, por lo cual el Contratista se hace acreedor a todas las acciones contractuales previstas y a la subsanación a las afectaciones causadas por su incumplimiento contractual...”

Este Ente de Control no encuentra justificación como una Fase 1 de un Acuerdo de Obra y de un Acta de servicio, que debía haberse ejecutado en 3.5 meses en promedio (105 días), tuvo retrasos en la cantidad de días sin suspensiones y prórrogas, como se refleja en la siguiente tabla:

Cuadro No. 158
Retrasos Acuerdos de obra y/o Actas de Servicio

No. Acuerdo de Obra y Acta de Servicio	Institucion Educativa	Dias de Atraso
401073	Ciudadela de Occidente Sede Nueva Mpio de Armenia	El contratista se retrasó de 491 días.
401074	Rufino José Cuervo Sur Sede Principal Mpio de Armenia	El contratista se retrasó 463 días.
401075	La Adiela Sede La Grecia Mpio de Armenia	56 días por suspensión y prórroga de la suspensión implantación servicio públicos
4010109	San José sede principal Mpio de Circasia	El contratista se retrasó de 317 días
401088	Liceo Quindío Mpio de Salento	El contratista se retrasó 365 días
401089	Liceo Andino Santísima Trinidad Mpio de Filandia	El contratista se retrasó 430 días.

Fuente: Papeles de trabajo, información enviada por las entidades auditadas.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Se concluye, que el Contratista del Acuerdo de Obra no cumplió la fase 1 en el término plasmado en el contrato, que el interventor fue exageradamente permisivo y las dilaciones fueron tan enormes que se olvidó de su propio término de ejecución del Acta de Servicio y que el supervisor permitió que ambos contratistas incumplieran sus obligaciones, lo que impidió el cumplimiento de los fines esenciales de estado y el cumplimiento de un servicio público como es el tener una mejor calidad de la educación, al no permitir la Construcción de aulas educativas en el Municipio de Armenia y el Departamento del Quindío.

Departamento de Risaralda

Hallazgo N° 119 IE Labouré- ETC Risaralda (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El párrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar*

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

El documento CONPES 3831 del 03-06-2015, declaró la importancia estratégica del PNIE para la implementación de la Jornada Única Escolar, en Colombia.

Se evidencia incumplimiento de la normatividad citada, al clausulado contractual y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002, ya que a pesar de contar con el recurso económico para la construcción de la IE Labouré del Municipio de Santa Rosa, el cual ha permanecido en el sistema financiero desde febrero de 2016, no se actuó con celeridad al permitir al contratista un atraso aproximado de 13 meses, tiempo comprendido entre el 30-06-2018, fecha prevista para la terminación de la Fase 1 y el 9-08-2019, cuando la Junta Administradora del FFIE toma la decisión de declarar la terminación anticipada del Acuerdo de Obra por incumplimiento.

Lo anterior se debe a debilidades en las labores de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos o componentes de la fase de preconstrucción, por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**

Respuesta del Auditado

“Institución Educativa Labouré: Para la ejecución del proyecto se suscribió el 16 de marzo de 2018 el Acuerdo de Obra 4010103 suscribiéndose el acta de inicio el 2 de abril de 2018 iniciando la Fase 1 de estudios y diseños con un plazo de 3.5 meses. Es pertinente aclarar que este plazo es efectivo de diseños, los factores externos que pudieron afectar el tiempo de ejecución es necesario descontarlos del plazo total proyectado. El sitio de ejecución del proyecto fue determinado por la ETC - Risaralda en cumplimiento de la disponibilidad predial que otorgó el municipio de Santa Rosa de Cabal. A su turno, los estudios y diseños se enmarcaron en el cumplimiento de las normas técnicas de ingeniería civil, hidráulica, eléctrica, electromecánica, redes de voz y datos y arquitectura. Los productos entregados por el contratista de obra a la interventoría cuentan con la respectiva revisión bajo los lineamientos establecidos en los Términos de Condiciones Contractuales, sus anexos técnicos así como lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE. Para el caso en cuestión, los estudios y diseños técnicos contaron con 43 revisiones por parte de la Interventoría, quedando pendientes de aprobación el estudio de suelos y el proyecto estructural, debido a que presentaban observaciones las cuales, a pesar de todos los requerimientos en este sentido, no fueron subsanadas por el Contratista de obra, razón por la cual no se culminó la Fase 1. El Contrato Marco de Obra fue cedido por Graña y Montero al Consorcio Mota Engil, el cual asumió la responsabilidad total del proyecto en el estado en el que se encontraban al 10 de abril de 2018. El 17 de julio de 2018, se suscribió el acta de terminación de la Fase 1 “Estudios y Diseños”. En este punto se debe precisar que, conforme a lo estipulado en el contrato, la terminación de la fase 1 no exime al contratista de continuar ejecutando los productos correspondientes a la misma, si no se entregaron a su oportunidad, lo cual genera no obstante, la aplicación de descuentos automáticos

diarios por cada día de atraso en aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicio como medida conminatoria al cumplimiento, descuentos que para los casos en cuestión se tasaron por la interventoría y se descontaron contra la facturación realizada por el contratista, situación que redundó igualmente en el cumplimiento del Manual de Supervisión e Interventoría y en la preservación económica del contrato. Así, en el Acta de Finalización de la Fase 1 se indicaron los porcentajes de ejecución a la fecha, la observación de no entrega y la nueva fecha para la entrega y el cumplimiento de la totalidad de actividades a cargo del contratista de obra. En virtud de que no se presentó un recibo a satisfacción, al suscribir el Acta de Finalización de la Fase 1, ésta se firma en la fecha en que el contratista de obra subsana todas las observaciones y todos los productos de la fase 1 cuenten con la aprobación por parte de la interventoría. Para el caso particular de la IE Labouré, no se pudo tramitar dicha acta al no tener el 100% de los productos aprobados. En este punto se aclara que, si bien la fase 1 comprende varios productos que se pueden ir recibiendo por parte de la interventoría, contractualmente la Fase 1 corresponde a un solo hito indivisible, por lo que no existen recibos a satisfacción parciales. Igualmente, también es relevante indicar que, por supuesto, no se generaron los pagos correspondientes a dicho recibo a satisfacción, porcentaje que opera como una retención en garantía en favor del Contratante. Como se indicó en el contexto general del Contrato Marco de Obra, se reiteran las acciones generales desplegadas por parte de la supervisión que realizó de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría, las ETC, las comunidades educativas, y las compañías aseguradoras. En seguimiento a los compromisos del contratista, al cumplimiento al plan de acción 2019 / 2020 y a los informes que para su verificación empezó a realizar la interventoría. No obstante, debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual trajo como consecuencia la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra mediante comunicación del 9 de agosto de 2019. Durante el plazo de la ejecución del proyecto, hasta la terminación anticipada por la causal de incumplimiento, se desarrollaron las siguientes actividades:

1. La interventoría continuó presentando informes semanales y mensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1 para la institución educativa y los atrasos presentados por el contratista de obra en la entrega de cada uno de los productos.
2. Se realizaron comités de gestión territorial de forma periódica, en los cuales se presentaban informes tanto a la ETC Risaralda, como la UG-FFIE por parte de la interventoría y la supervisión técnica, acerca del desarrollo de cada uno de los proyectos que hacen parte del convenio con la ETC Risaralda, los pormenores de los acuerdos de obra, se relacionaron los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual.
3. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes del contratista y la interventoría, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, ante lo cual el contratista de obra de forma recurrente asumió compromisos para la entrega de los productos de fase 1 que no obstante fueron incumplidos.
4. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes de la ETC Risaralda, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, las fechas de entrega propuestas por el contratista de obra y las acciones que adelantó el FFIE para exigir el cumplimiento de los Acuerdos de Obra, procurando la ejecución de las infraestructuras educativas.

Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar la diligencia por parte de la supervisión al contrato de interventoría en el marco de sus competencias y responsabilidades, así como las gestiones contractuales y técnicas desarrolladas hasta la presentación del informe por medio del cual se solicitó la terminación anticipada por la causal de incumplimiento del contratista de obra, dando cumplimiento a lo previsto en los Términos de Condiciones Contractuales y el anexo técnico de la invitación, además del manual de supervisión e interventoría del FFIE.”

Comentario de la CGR

Valorados los argumentos de la respuesta, se tiene que es de suma importancia para este ente de control y vigilancia, al margen del debate sobre la presunta responsabilidad disciplinaria de los actores involucrados, el grave perjuicio que la no ejecución de los proyectos de infraestructura educativa causa por la no puesta en marcha de la jornada única escolar.

No obstante lo anterior, y dado que la respuesta objeto de análisis aduce una serie de argumentos sobre la inexistencia de responsabilidad disciplinaria de quienes son objeto de las observaciones comunicadas, se hace la salvedad que en la observación se hizo referencia a una presunta responsabilidad disciplinaria, debido a que no es competencia de este ente de control realizar la adecuación típica de las conductas o pronunciarse sobre la existencia o no de faltas de índole disciplinario, razón por la cual se hace el traslado a la autoridad competente.

De igual forma, este ente de control considera que la Ley 1474 de 2001, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública es aplicable a la contratación del FFIE, al tenor de lo preceptuado en el parágrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, que establece: *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

En relación con la I.E. Labouré del municipio de Santa Rosa, se evidenció para la Fase 1 de Preconstrucción, para la ejecución del proyecto de infraestructura educativa tenía un término de 3.5 meses según el Acuerdo de Obra N° 4010103 suscrito con Graña y Montero S.A.A. de fecha 16 de marzo de 2018, término que no se cumplió y se tardaron 13 meses más para tomar la decisión de aplicar las causales de terminación del Acuerdo de Obra, siendo esta falta de oportunidad el sentido del presente hallazgo.

El Comité Fiduciario y la Gerencia del FFIE han dejado constancia en algunas de las actas de Comité Fiduciario donde aprueban las TAI de los Acuerdos de Obra que *“no aceptan los motivos por los cuales las interventorías siguen presentando informes de incumplimientos de acuerdos de obra con tanto tiempo de retraso frente a la ocurrencia de los incumplimientos y que la falta de diligencia en la presentación de incumplimientos está poniendo en riesgo la capacidad de defensa de los recursos del Estado”*, por su parte el Comité Técnico del PA FFIE expresa que *“no tiene justificación por parte de las interventorías presentar con grandes retrasos al comité técnico los procedimientos de Terminación Anticipada por Incumplimiento (TAI), informan que de manera reiterada se ha requerido a los gestores territoriales – supervisores de las actas de servicio de interventoría, para que en oportunidad presenten ante los comités los inicios de incumplimiento a las interventorías en los casos en los que aplique.”*

Es evidente que los hechos observados por este ente de control como falta al principio de oportunidad es una preocupación compartida por los actores involucrados y ya se habían identificado falencias en las actuaciones de contratistas, interventores y supervisores que permitieron llegar a esta instancia los retrasos e incumplimientos generalizados en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, que según los cronogramas iniciales ya deberían estar terminados y entregados a la comunidad.

Por lo tanto, ya que los argumentos expuestos en la respuesta no desestiman la observación, sino que además coinciden con el ente de control en cuanto a los retrasos e incumplimientos sistemáticos que se presentaron en la ejecución de los proyectos, la observación se mantiene y se valida como hallazgo con presunta **incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 120 IE Bernardo Arias Trujillo - Municipio de La Virginia - ETC Risaralda (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El párrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)”*.

El documento Conpes 3831 del 03-06-2015, declaró la importancia estratégica del PNIE para la implementación de la Jornada Única Escolar, en Colombia.

Se evidenció incumplimiento de la normatividad citada y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002, por la falta de oportunidad en las actuaciones propias de los actores involucrados, que permitieron al contratista un atraso de más de 15 meses en la entrega a satisfacción de los productos de la Fase 1 sin tomar la

decisión de declarar la terminación anticipada del contrato por incumplimiento, tiempo comprendido entre el 19-04-2018, fecha prevista para la terminación de la Fase 1 teniendo en cuenta las suspensiones aprobadas, y el 9-08- 2019 cuando finalmente el Comité Fiduciario aprueba comunicar al contratista de obra y la aseguradora la decisión de declarar la terminación anticipada del Acuerdo de Obra.

Lo anterior es causado por debilidades en las labores de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos o componentes de la fase de preconstrucción por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“Conforme a lo informado por la Coordinación Eje Cafetero y Pacífico, y en aras de desestimar la observación No. 9, tenemos que el 2 de agosto de 2017, se suscribió Acuerdo de Obra No.401071 con el fin de ejecutar el proyecto de la Institución Educativa Bernardo Arias Trujillo. El 11 de agosto de 2017 se inició a la fase 1 de “Pre Construcción” en la cual se elaboran los estudios y diseños del proyecto, la cual tenía un plazo de 3.5. meses, sin embargo, los factores externos que pudieron afectar el tiempo de ejecución es necesario descontarlos del plazo total proyectado. El lugar de ejecución del proyecto fue determinado por la ETC - Risaralda en cumplimiento de la disponibilidad predial que otorgó el municipio de La Virginia. A su turno, los estudios y diseños se enmarcaron en el cumplimiento de las normas técnicas de la ingeniería civil, hidráulica, eléctrica, electromecánica, redes de voz y datos y arquitectura, los cuales contaron con una serie de revisiones por parte de los especialistas de la Interventoría con base en los lineamientos establecidos en los Términos de Condiciones Contractuales, sus anexos técnicos, así como lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE. Como resultado de los estudios de suelos, se identificó que el predio postulado se encontraba en una zona de alto potencial de licuación y asentamientos, razón por la cual se procedió a informar a la ETC en lo que relacionado con el tipo de cimentación que se requería para darle continuidad a los diseños, en cumplimiento de las normas vigentes y en especial lo establecido en la Norma Sismo Resistente NSR-10; consolidándose una obra complementaria fundamental, la cual debía ser financiada con recursos propios de la ETC. La anterior situación, conllevó a que el 28 de agosto de 2017 se suscribiera la suspensión No.1 del Acuerdo de Obra por el termino de 30 días con la finalidad de que la ETC Risaralda adelantara los trámites necesarios para la priorización de los recursos complementarios que permitieran la ejecución de las obras complementarias antes descritas. Ante la falta de respuesta de la ETC de Risaralda, se procedió a prorrogar la Suspensión No.1 por el término de 30 días a partir del septiembre de 2017. Nuevamente y ante la ausencia de pronunciamiento de la ETC, se celebró la prórroga 2 a la Suspensión No.1 por 30 días más a partir del 30 de octubre de 2017 así como la prórroga No. 3 a partir del noviembre de 2017. De igual manera y teniendo en cuenta que los factores que generaron la suspensión no habían sido superados, hubo necesidad de suscribir la prórroga No.4 a la suspensión 1 de fecha 2 de enero de 2018. El 15 de enero de 2018 se suscribió otrosí al Acuerdo de Obra 401071 donde se generó la novedad contractual para estudios de suelos complementarios, con el énfasis de buscar alternativas para la cimentación especial en caso de confirmar el potencial de licuación y con un plazo de 51 días calendario. Para el 21 de enero de 2018, se levantó la restricción que generó la suspensión y se procedió con el reinicio del Acuerdo Obra 401071 el 22 de enero de 2018, ajustando los plazos faltantes, se determinó que la fecha de finalización de la etapa 1 de estudios y diseños

quedaba establecida para el 19 de abril de 2.018. El 19 de abril de 2018 se suscribió el acta de terminación de la Fase 1, con observaciones a algunos de los productos, razón por la cual no se dio el recibo a satisfacción. Así mismo y de acuerdo con lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría, el Contratista debía fijar compromisos de entrega de la información y documentación faltante de los Estudios y Diseños aún no terminados y aprobados a la fecha de terminación del plazo contractual de la Fase 1. En este punto se debe precisar que, conforme a lo estipulado en el contrato, la terminación de la fase 1 no exime al contratista de continuar ejecutando los productos correspondientes a la misma, si no se entregaron a su oportunidad, lo cual genera, la aplicación de descuentos automáticos diarios por cada día de atraso en aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicio como medida conminatoria al cumplimiento, descuentos que para los casos en cuestión se tasaron por la interventoría y se descontaron contra la facturación realizada por el contratista, situación que redundo igualmente en el cumplimiento del Manual de Supervisión e Interventoría y en la preservación económica del contrato. Así mismo debe tenerse en cuenta que si bien la fase 1 comprende varios productos que se pueden ir recibiendo por parte de la interventoría, contractualmente la Fase 1 corresponde a un solo hito indivisible, por lo que no existen recibos a satisfacción parciales. Igualmente, también es relevante indicar que, por supuesto, no se generaron los pagos correspondientes a dicho recibo a satisfacción, porcentaje que opera como una retención en garantía en favor del Contratante. Para este proyecto, los especialistas de interventoría realizaron una serie de revisiones a los productos entregados, los cuales quedaron aprobados bajo los lineamientos establecidos en los Términos de Condiciones Contractuales, sus anexos técnicos así como lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE, las cuales se vieron materializadas en la emisión del recibo a satisfacción el 13 de junio de 2019, no obstante el contratista no ha hecho entrega física de la documentación. Ahora bien, para el caso que nos ocupa, la supervisión realizó de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría, las ETC, las comunidades educativas, y las compañías aseguradoras. En seguimiento a los compromisos del contratista, al cumplimiento del plan de acción 2019 / 2020 y a los informes que para su verificación empezó a realizar la interventoría. Ahora bien, debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual conllevó a la terminación anticipada del Acuerdo de Obra mediante comunicación del 9 de agosto de 2019. Durante el plazo de la ejecución del proyecto, hasta la terminación anticipada por la causal de incumplimiento, se desarrollaron las siguientes actividades:

1. La interventoría continuó presentando informes semanales y mensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1 para la institución educativa y los atrasos presentados por el contratista de obra en la entrega de cada uno de los productos.
2. Se realizaron comités de gestión territorial de forma periódica, en los cuales se presentaban informes tanto a la ETC Risaralda, como la UG-FFIE por parte de la interventoría y la supervisión técnica, acerca del desarrollo de cada uno de los proyectos que hacen parte del convenio con la ETC Risaralda, los pormenores de los acuerdos de obra, se relacionaron los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual.
3. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes del contratista y la interventoría, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, ante lo cual el contratista de obra de forma recurrentemente asumió compromisos para la entrega de los productos de fase 1 que no obstante fueron incumplidos.
4. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes de la ETC Risaralda, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, las fechas de entrega propuestas por el contratista de obra y las acciones que adelantó el FFIE para exigir el cumplimiento de los Acuerdos de Obra, procurando la ejecución de las infraestructuras educativas.

Como se observa, las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar la debida diligencia y cuidado por parte de la supervisión al contrato de interventoría en el marco de sus competencias y responsabilidades, así como las gestiones contractuales y técnicas desarrolladas por la interventoría hasta la presentación del informe por medio del cual se solicitó la terminación anticipada por la causal de incumplimiento del contratista de obra, dando cumplimiento a lo previsto en los Términos de Condiciones Contractuales y el Anexo Técnico de la invitación, además del Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE.”

Comentario de la CGR

La entidad en su respuesta argumenta entre otros que: *“los factores externos que pudieron afectar el tiempo de ejecución es necesario descontarlos del plazo total proyectado”,* situación que este ente de control tuvo en cuenta al observar el atraso a partir de la fecha en la cual se debían entregar los estudios y diseños, una vez superados los factores que motivaron prórrogas y suspensiones. El estimado de 15 meses de atraso que se observa por este ente de control no es desestimado entonces en la respuesta, por el contrario, coincide con el tiempo de atraso expuesto por el Comité Técnico ante el Comité Fiduciario calculado en 15 meses y 24 días de atraso como se registra en el Acta de Comité Fiduciario 245 del 09-08-2019.

Enfatiza la entidad en su respuesta que los productos entregados fueron aprobados por la interventoría y se dio el recibo a satisfacción el 13-06-2019, lo que preocupa es que esto se dé sin que se halla hecho entrega física de la documentación por parte del contratista. Este hecho, si no se hubiera descontado al contratista el ANS ameritaría una connotación fiscal al hallazgo presentado.

Procede la entidad en su respuesta a enumerar las actividades llevadas a cabo por la supervisión, pero a la vez reconoce un *“reiterado y agravado incumplimiento”* del contratista. El mismo Comité Fiduciario y la Gerencia del FFIE han dejado constancia en algunas de las actas de Comité Fiduciario donde aprueban las terminaciones anticipadas por incumplimiento (TAI) de los Acuerdos de Obra que *“no aceptan los motivos por los cuales las interventorías siguen presentando informes de incumplimientos de acuerdos de obra con tanto tiempo de retraso frente a la ocurrencia de los incumplimientos y que la falta de diligencia en la presentación de incumplimientos está poniendo en riesgo la capacidad de defensa de los recursos del Estado”,* por su parte el Comité Técnico del PA FFIE expresa que *“no tiene justificación por parte de las interventorías presentar con grandes retrasos al comité técnico los procedimientos de Terminación Anticipada por Incumplimiento (TAI), informan que de manera reiterada se ha requerido a los gestores territoriales – supervisores de las actas de servicio de interventoría, para que en oportunidad presenten ante los comités los inicios de incumplimiento a las interventorías en los casos en los que aplique.”*

Es evidente que los hechos observados por este ente de control como falta al principio de oportunidad es una preocupación compartida por los actores involucrados y ya habían sido identificadas, por las instancias de dirección, falencias

en las actuaciones de contratistas, interventores y supervisores que permitieron llegar a estos reiterados retrasos e incumplimientos generalizados en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, que según los cronogramas iniciales ya deberían estar terminados y entregados a la comunidad.

Por lo tanto, ya que los argumentos expuestos en la respuesta no desestiman la observación, sino que además coinciden con el ente de control en cuanto a los retrasos e incumplimientos sistemáticos que se presentaron en la ejecución de los proyectos, la observación se mantiene y se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 121 IE San Pablo Sede Simón Bolívar - Municipio de Pueblo Rico - ETC Risaralda (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El párrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)”*.

El documento Conpes 3831 del 03 de junio de 2015, declaró la importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa *“PNIE”* para la implementación de la Jornada Única Escolar, en Colombia.

Se evidenció incumplimiento de la normatividad citada y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002, por la falta de oportunidad en las actuaciones administrativas que, por un lado se tomaron un año y nueve meses entre la suscripción del Contrato Marco de Obra y la suscripción del Acuerdo de Obra 4010102 que se deriva del mismo para la construcción de ésta IE, y por otro lado permitieron que el contratista acumulara un atraso de 15 meses en la entrega de los

productos de la Fase 1 sin tomar la decisión de declarar la terminación anticipada del contrato por incumplimiento, tiempo comprendido entre el 8-07-2018 fecha prevista para la terminación de la Fase 1 y el 10-10-2019, cuando finalmente se comunica al contratista de obra y la aseguradora la decisión de declarar la terminación anticipada del Acuerdo de Obra.

Lo anterior se debe a debilidades en las labores de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos o componentes de la fase de preconstrucción, por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda.

Respuesta del Auditado

La entidad responde mediante oficio del 19 -05-2020 en los siguientes términos: (...) *“Ahora bien, conforme a lo informado por la Coordinación Eje Cafetero y Pacífico, a continuación, procedemos a dar respuesta a la observación No. 10 de la siguiente manera: El 14 de marzo de 2018 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 4010102 para la ejecución del proyecto I.E. San Pablo Sede Simón Bolívar contemplando un plazo para la Fase 1 de Pre -Construcción de 3.5 meses, el cual inició el 23 de marzo de 2018. Es pertinente aclarar que este plazo es única y exclusivamente para la elaboración de estudios y diseños, por lo que los factores externos que pudieron afectar el tiempo de ejecución es necesario descontarlos del plazo total proyectado. El lugar de ejecución del proyecto fue determinado por la ETC en este caso la Gobernación de Risaralda y cumpliendo con la disponibilidad predial que otorgó el municipio de Puerto Rico. Así mismo, los estudios y diseños se enmarcaron en el cumplimiento de las normas técnicas de la ingeniería civil, hidráulica, eléctrica, electromecánica, redes de voz y datos y arquitectura. Los productos entregados por el contratista de obra a la interventoría cuentan con la respectiva revisión bajo los lineamientos establecidos en los Términos de Condiciones Contractuales, su Anexo Técnico y lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE. El 8 de julio de 2018 se suscribió acta de Terminación de la Fase 1 “Pre - Construcción”. En la citada acta, el contratista debía fijar compromisos de entrega de la información y documentación faltante de los Estudios y Diseños aún no terminados y no aprobados a la fecha de terminación del plazo contractual de la Fase 1. La anterior solicitud no fue atendida por el Consorcio Mota Engil, razón por la cual, no se suscribió el acta de recibo a satisfacción. En el marco del presente proyecto, los especialistas de interventoría realizaron una serie de revisiones a los productos presentados por el contratista, quedando pendientes el estudio de suelos, el proyecto arquitectónico, estructural, eléctrico, voz y datos, hidrosanitario. De igual manera, se enuncian las acciones generales desplegadas por parte de la supervisión, que realizó de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría, las ETC, las comunidades educativas, y las compañías aseguradoras. En seguimiento a los compromisos del contratista, al cumplimiento del plan de acción 2019 / 2020 y a los informes que para su verificación empezó a realizar la interventoría. No obstante, debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual trajo como consecuencia la terminación anticipada del Acuerdo de Obra mediante comunicación del 21 de octubre de 2019. Durante el plazo de la ejecución del proyecto, hasta la terminación anticipada por la causal de incumplimiento, se desarrollaron las siguientes actividades:*

1. La interventoría continuó presentando informes semanales y mensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1 para la institución educativa y los atrasos presentados por el contratista de obra en la entrega de cada uno de los productos.
2. Se realizaron comités de gestión territorial de forma periódica, en los cuales se presentaban informes tanto a la ETC Risaralda, como la UG-FFIE por parte de la interventoría y la supervisión técnica, acerca del desarrollo de cada uno de los proyectos que hacen parte del convenio con la ETC Risaralda, los pormenores de los acuerdos de obra, se relacionaron los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual.
3. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes del contratista y la interventoría, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, ante lo cual el contratista de obra de forma recurrente asumió compromisos para la entrega de los productos de fase 1 que no obstante fueron incumplidos.
4. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes de la ETC Risaralda, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, las fechas de entrega propuestas por el contratista de obra y las acciones que adelantó el FFIE para exigir el cumplimiento de los Acuerdos de Obra, procurando la ejecución de las infraestructuras educativas.

Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la interventoría al contratista de obra y por parte de la supervisión al contrato de interventoría, y de esta forma acreditando la debida diligencia y cuidado en el cumplimiento de las funciones de supervisión e interventoría del proyecto, en relación con el proyecto correspondiente a la institución educativa San Pablo Simón Bolívar, así como las gestiones contractuales y técnicas desarrolladas hasta la presentación del informe por medio del cual se solicitó la terminación anticipada por la causal de incumplimiento del contratista de obra, dando cumplimiento a lo previsto en los Términos de Condiciones Contractuales y el Anexo Técnico de la invitación, además del Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE, de allí que no se pueda desprender la existencia de una infracción a la normativa disciplinaria.”

Comentario de la CGR

La entidad en su respuesta argumenta entre otros que: “los factores externos que pudieron afectar el tiempo de ejecución es necesario descontarlos del plazo total proyectado”, situación que este ente de control tuvo en cuenta al observar el atraso a partir de la fecha en la cual se debían entregar los estudios y diseños contando con las suspensiones y prórrogas si las hubiera. El estimado de 15 meses de atraso que se observa por este ente de control no es desestimado entonces en la respuesta, tampoco se encuentra justificación para la demora de 1 año y 9 meses para suscribir el Acuerdo de Obra una vez firmado el contrato marco.

Procede la entidad en su respuesta a enumerar las actividades llevadas a cabo por la supervisión, pero a la vez reconoce un “reiterado y agravado incumplimiento” del contratista. El mismo Comité Fiduciario y la Gerencia del FFIE han dejado constancia en algunas de las actas de Comité Fiduciario donde aprueban las terminaciones anticipadas por incumplimiento (TAI) de los Acuerdos de Obra que “no aceptan los motivos por los cuales las interventorías siguen presentando informes de incumplimientos de acuerdos de obra con tanto tiempo de retraso frente a la ocurrencia de los incumplimientos y que la falta de diligencia en la presentación de incumplimientos está poniendo en riesgo la capacidad de defensa de los recursos del Estado”, por su parte el Comité Técnico

del PA FFIE expresa que *“no tiene justificación por parte de las interventorías presentar con grandes retrasos al comité técnico los procedimientos de Terminación Anticipada por Incumplimiento (TAI), informan que de manera reiterada se ha requerido a los gestores territoriales – supervisores de las actas de servicio de interventoría, para que en oportunidad presenten ante los comités los inicios de incumplimiento a las interventorías en los casos en los que aplique.”*

Es evidente que los hechos observados por este ente de control como falta al principio de oportunidad es una preocupación compartida por los actores involucrados y ya habían sido identificadas, por las instancias de dirección, falencias en las actuaciones de contratistas, interventores y supervisores que permitieron llegar a estos reiterados retrasos e incumplimientos generalizados en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, que según los cronogramas iniciales ya deberían estar terminados y entregados a la comunidad.

Por lo tanto, ya que los argumentos expuestos en la respuesta no desestiman la observación, sino que además coinciden con el ente de control en cuanto a los retrasos e incumplimientos sistemáticos que se presentaron en la ejecución de los proyectos, la observación se mantiene y se valida como hallazgo con presunta **incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 122 IE Las Tasas Municipio de Marsella (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, **celeridad**, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El parágrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)”*.

El documento Conpes 3831 del 03-06-2015, declaró la importancia estratégica del PNIE para la implementación de la Jornada Única Escolar en Colombia.

La cláusula sexta del Acuerdo de Obra N° 401015, suscrito entre Consorcio Alianza FFIE BBVA y Graña y Montero S.A.A, establece lo siguiente: “*TERMINO DE DURACIÓN. El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el termino de duración de cada una de las mismas:*

FASE	TERMINO DE DURACIÓN
FASE 1	3.5 MESES
FASE 2	8 MESES
FASE 3	1.5 MESES

Para dar cumplimiento a los plazos contractuales, los productos o hitos deberán ser presentados con la debida aprobación de la interventoría. Para efectos de la revisión, la interventoría deberá contar, al menos, con los plazos previstos en el Manual de Supervisión e Interventoría y en los Anexos Técnicos de obra e Interventoría”.

En la ejecución del proyecto de infraestructura educativa de la IE Las Tasas del Municipio de Marsella, no se dio una aplicación debida a las normas citadas, al clausulado contractual y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002 , toda vez que no se actuó con la celeridad que debe regir las actuaciones administrativas, ya que el plazo pactado inicialmente para terminar la FASE 1 del proyecto era de 3.5 meses, como lo establece el Acuerdo de Obra N° 401015 del 06-06-2017 y trascurrieron aproximadamente 15 meses de atraso para que el Consorcio FFIE Alianza BBVA evidenciara el incumplimiento del contratista e iniciara un procedimiento administrativo para la terminación anticipada del Acuerdo de Obra.

Para la construcción de la IE Las Tasas se suscribió el Acuerdo de Obra N° 401015 por \$2.469.408.698 y Acta de Servicio de Interventoría por \$153.725.831. Se inició la Fase 1 el 14/06/17 con un plazo de 3.5 meses. El proyecto presentó una primera suspensión el día 28-09-2017, por el término de un mes, pero el reinicio fue el 23 - 01- 2018 debido a que se presentaron 2 prorrogas comprendidas entre el 28-10-2017 y el 30-11-2017. Sin embargo, la fase 1, de pre-construcción finalizó el 4-09-2019, presentando un atraso de 15 meses aproximadamente.

Lo anterior se debe a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario.**

Respuesta del Auditado

“Para la ejecución de proyecto se suscribió el 6 de junio de 2017 el Acuerdo de Obra No. 401015 para la IE Las Tasas sede Estación Pereira contemplando un plazo para la fase 1 de 3.5 meses que inicio el 6 de junio de 2017. Es pertinente aclarar que este plazo es efectivo de diseños, los factores externos que pudieron afectar el tiempo de ejecución es necesario descontarlos del plazo total proyectado. El sitio de ejecución del proyecto fue determinado por la ETC en este caso la

Gobernación de Risaralda y cumpliendo con la disponibilidad predial que otorgo el Municipio de Marsella, los estudios y diseños se enmarcaron en el cumplimiento de las normas técnicas de la ingeniería civil, hidráulicas, eléctricas, electromecánicas, redes de voz y datos y arquitectura. Los productos entregados por el contratista de obra a la interventoría cuentan con la respectiva revisión bajo los lineamientos establecidos en los TCC, anexo técnico y lo establecido en el manual de supervisión e interventoría del FFIE. El Acuerdo de Obra fue suspendido el 28 de septiembre de 2017, por causas ajenas a las partes, ya que, por solicitud de la ETC Risaralda, ésta requería evaluar los costos de las obras complementarias consistentes en movimientos de tierra por una pendiente y manejo de escorrentías, y la solicitud de alternativas para disminuir los costos totales del proyecto. Las causales que generaron la suspensión fueron superadas y se procedió con el reinicio de actividades el 23 de enero de 2018; el plazo de terminación contractual de la Fase 1 fue el 24 de enero de 2018 sin que el contratista de obra haya entregado a satisfacción la totalidad de los productos de Fase 1 pese a los reiterados requerimientos, con lo cual se emitió el acta de terminación en esta fecha con observaciones y compromisos de entrega a efectos de continuar con la tasación y aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicio (descuentos automáticos), como en efecto se hizo. El Contrato Marco de Obra fue cedido por Graña y Montero al Consorcio Mota Engil, el cual asumió la responsabilidad total del proyecto en el estado en el que se encontraban al 10 de abril de 2018. En la fecha de terminación contractual, que se dio el 24 de enero de 2018, se suscribió el acta de terminación de la Fase 1 “Estudios y Diseños”. No obstante, como el contratista de obra no finalizó la totalidad de las actividades, se establecieron los porcentajes de ejecución a la fecha, la observación de no entrega y la nueva fecha para la entrega y el cumplimiento de la totalidad de actividades a cargo del contratista de obra. Sin perjuicio de lo anterior, los plazos adicionales para la entrega fueron computados para el descuento inmediato correspondiente a los Acuerdos de Nivel de Servicios hasta que finalmente el 4 de septiembre de 2019 el contratista entregó la totalidad de los productos siendo debidamente aprobados por la interventoría suscribiéndose la correspondiente acta de recibo a satisfacción de esta Fase. De igual manera, se reiteran las acciones generales desplegadas por parte de la supervisión que realizó de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría, las ETC, las comunidades educativas, y las compañías aseguradoras. En seguimiento a los compromisos del contratista, al cumplimiento al plan de acción 2019 / 2020 y a los informes que para su verificación empezó a realizar la interventoría. No obstante, debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual trajo como consecuencia la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra mediante comunicación del 4 de octubre 2019. Durante el plazo de la ejecución del proyecto y hasta su terminación anticipada se desarrollaron las siguientes acciones:

1. La interventoría continuó presentando informes semanales y mensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1 para la institución educativa y los atrasos presentados por el contratista de obra en la entrega de cada uno de los productos.
2. Se realizaron Comités de Gestión Territorial de forma periódica, en los cuales se presentaban informes tanto a la ETC Risaralda, como la UG-FFIE por parte de la interventoría y la Supervisión Técnica Independiente, acerca del desarrollo de cada uno de los proyectos que hacen parte del convenio con la ETC Risaralda, se indicaron los pormenores de los acuerdos de obra, se relacionaron los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual.
3. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes del contratista y de la interventoría, en los cuales se presentó el estado de los proyectos y el incumplimiento recurrente a los compromisos para la entrega de los productos de la fase 1.
4. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes de la ETC Risaralda, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, las fechas de entrega propuestas por el contratista de obra y las acciones que adelantó el FFIE para exigir el

cumplimiento de los Acuerdos de Obra, procurando la culminación en debida forma y la ejecución de las infraestructuras educativas.

Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la interventoría al contratista de obra y por parte de la supervisión al contrato de interventoría, en relación con el proyecto correspondiente a la institución educativa Las Tasas sede Estación Pereira, así como las gestiones contractuales y técnicas desarrolladas hasta la presentación del informe por medio del cual se solicitó la terminación anticipada por la causal de incumplimiento del contratista de obra, dando cumplimiento a lo previsto en los Términos de Condiciones Contractuales y en el anexo técnico de la invitación, además del manual de supervisión e interventoría del FFIE”.

Comentario de la CGR

Una vez valorada la respuesta, se concluye que la entidad auditada coincide con el ente de control en cuanto los múltiples, retrasos e incumplimientos que se han presentado en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa en el departamento de Risaralda y los municipios certificados.

La CGR en relación con la aplicación de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1474 de 2011, manifestó que se presenta una presunta violación de las normas disciplinarias, sin llegar a pronunciarse si se incurrió o no en falta disciplinaria, por ser una circunstancia ajena al resorte de nuestra competencia, luego la adecuación típica de la conducta corresponderá a la entidad competente.

De igual forma, debe tenerse en cuenta lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 59 de Ley 1753 de 2015, en el sentido de que la contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientada por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción.

Ahora bien, lo que preocupa a este de control y vigilancia, más allá del debate normativo, es que estos incumplimientos en la ejecución de las obras de los proyectos de infraestructura educativa generan una clara afectación en los procesos de enseñanza y aprendizaje de nuestros niños niñas y adolescentes al no contar con la infraestructura educativa necesaria para implementar la jornada única escolar. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T 636 de 2013, manifestó lo siguiente: “(...) *En el caso de la educación de las niñas y de los niños esta Corporación ha explicado que, con fundamento en la Observación, los menores tienen derecho a recibir educación integral. Ha entendido la Corte que la educación de las niñas y de los niños es integral cuando se cumplen los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, pero también, cuando el proceso educativo se desarrolla respetando otros derechos fundamentales como la integridad, la salud, la recreación, entre otros. Para la Corte una educación adecuada se logra cuando los menores acceden a la Sistema Educativo sin obstáculos, por ejemplo, monetarios; también, si cuentan con todos los implementos necesarios para asistir a las clases; con los docentes o profesores adecuadamente capacitados para suplir cada una de las necesidades educativas; y se les garantiza una sede educativa con una adecuada infraestructura, tanto*

física como tecnológica. Todo lo anterior, tendiente a garantizar la formación educativa, pero también que ésta se desarrolle en observancia del conjunto de derechos constitucionales de los menores. De allí que la Corte sea enfática en señalar que no es admisible que las niñas y los niños reciban clases en aulas defectuosas, construidas en terrenos de altos riesgos, y no sólo en casos extremos en los cuales la estructura atenta contra su vida, sino también cuando hay riesgo a su integridad” (Negritas fuera del texto).

Por lo anterior, es evidente que los retrasos e incumplimientos generalizados en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa y que según los cronogramas iniciales ya deberían de estar terminados y entregados a la comunidad educativa han dificultado la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda y los municipios certificados lo que afecta directamente a los niños, niñas y adolescentes en su proceso de enseñanza aprendizaje.

En relación con la IE las Tasas del municipio de Marsella, se evidenció para la fase 1 de preconstrucción, para la ejecución del proyecto de infraestructura educativa se suscribió con Graña y Montero el Acuerdo de Obra N° 401015, con fecha de inicio el 6-06- 2017, con un plazo de 3,5 meses, término que no se cumplió.

Posteriormente, el contratista Graña y Montero, cedió el contrato al consorcio Mota Engil, en el mes de abril de 2018, con la finalidad de terminar la fase 1 de preconstrucción que se encontraba inconclusa y realizar las obras correspondientes a la fase 2. No obstante con este segundo contratista también se generaron retrasos e incumplimientos, que conllevaron a la terminación anticipada del contrato, el 4-10-2019, después de transcurridos más de 24 meses desde la firma del Acuerdo de Obra inicial.

Por lo tanto, los argumentos expuestos en la respuesta no desestiman la observación, sino que además coinciden con el ente de control en cuanto a los retrasos e incumplimientos sistemáticos que se presentaron en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, alterando la puesta en funcionamiento de la jornada única educativa en el departamento de Risaralda, por tanto, permanece con el mismo alcance.

Hallazgo N° 123 IE Instituto Tecnológico de Santa Rosa de Cabal Sede Pedro Jose Rivera - ETC Risaralda (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, **celeridad**, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El parágrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)”*.

El documento CONPES 3831 del 03-06-2015, declaró la importancia estratégica del PNIE para la implementación de la Jornada Única Escolar, en Colombia.

La cláusula sexta del Acuerdo de Obra N° 4010108, suscrito entre Consorcio Alianza FFIE BBVA y Graña y Montero S.A., establece lo siguiente: *“TERMINO DE DURACIÓN. El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el termino de duración de cada una de las mismas:*

FASE	TERMINO DE DURACIÓN
FASE 1	4 MESES
FASE 2	12 MESES
FASE 3	1.5 MESES

Para dar cumplimiento a los plazos contractuales, los productos o hitos deberán ser presentados con la debida aprobación de la interventoría. Para efectos de la revisión, la interventoría deberá contar, al menos, con los plazos previstos en el Manual de Supervisión e Interventoría y en los Anexos Técnicos de obra e Interventoría”

En la ejecución del proyecto de infraestructura educativa de la IE Instituto Tecnológico de Santa Rosa de Cabal, sede Pedro José Rivera, no se dio una aplicación debida a las normas citadas, al clausulado contractual y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002, toda vez que no se actuó con la celeridad que debe regir las actuaciones administrativas, ya que el plazo pactado inicialmente para terminar la fase 1 del proyecto era de 4 meses, como lo establece el Acuerdo de Obra, 401108 del 25-04-2018 y trascurrieron aproximadamente 10 meses de atraso y aun no se ha iniciado la fase 2, que es la construcción de la obra.

Para la construcción de la IE Instituto Tecnológico de Santa Rosa de Cabal, sede Pedro José Rivera, se suscribió el Acuerdo de Obra N° 401018 por \$8.969.570.403 y Acta de Servicio de Interventoría por \$432.080.273 se inició la Fase 1 el 25/04/18

con un plazo de 4 meses. Sin embargo, la fase 1 de preconstrucción, finalizó el 17-07-2019, presentando un atraso de 10 meses aproximadamente.

Lo anterior se debe a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“Para el caso particular de la I.E. Instituto Tecnológico Santa Rosa de Cabal sede Pedro José Rivera, el recibido a satisfacción de la Fase 1 se dio el 17 de julio de 2019, no obstante, el contratista no ha hecho entrega física de la documentación. En este punto se aclara que, si bien la fase 1 comprende varios productos que se pueden ir recibiendo por parte de la interventoría, contractualmente la Fase 1 corresponde a un solo hito indivisible, por lo que no existen recibos a satisfacción parciales. Igualmente, también es relevante indicar que, por supuesto, no se generaron los pagos correspondientes a dicho recibo a satisfacción, porcentaje que opera como una retención en garantía en favor del Contratante. Ahora bien, para el caso que nos ocupa, la supervisión realizó de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría, las ETC, las comunidades educativas, y las compañías aseguradoras. En seguimiento a los compromisos del contratista, al cumplimiento del plan de acción 2019 / 2020 y a los informes que para su verificación empezó a realizar la interventoría. Ahora bien, debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual conllevó a la terminación anticipada del Acuerdo de Obra mediante comunicación del 11 de octubre de 2019. Durante el plazo de la ejecución del proyecto, hasta la terminación anticipada por la causal de incumplimiento, se desarrollaron las siguientes actividades:

- 1. La interventoría continuó presentando informes semanales y mensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1 para la institución educativa y los atrasos presentados por el contratista de obra en la entrega de cada uno de los productos.*
- 2. Se realizaron comités de gestión territorial de forma periódica, en los cuales se presentaban informes tanto a la ETC Risaralda, como la UG-FFIE por parte de la interventoría y la supervisión técnica, acerca del desarrollo de cada uno de los proyectos que hacen parte del convenio con la ETC Risaralda, los pormenores de los acuerdos de obra, se relacionaron los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual.*
- 3. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes del contratista y la interventoría, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, ante lo cual el contratista de obra de forma recurrentemente asumió compromisos para la entrega de los productos de fase 1 que no obstante fueron incumplidos.*
- 4. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes de la ETC Risaralda, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, las fechas de entrega propuestas por el contratista de obra y las acciones que adelantó el FFIE para exigir el cumplimiento de los Acuerdos de Obra, procurando la ejecución de las infraestructuras educativas.*

Como se observa, las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar la debida diligencia y cuidado por parte de la supervisión al contrato de interventoría en el marco de sus competencias y responsabilidades, así como las gestiones contractuales y técnicas desarrolladas por la interventoría hasta la presentación del informe por medio del cual se solicitó la terminación anticipada por la causal de incumplimiento del contratista de obra, dando cumplimiento a lo previsto en los Términos de Condiciones Contractuales y el Anexo Técnico de la invitación, además del Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE”.

Comentario de la CGR

Valorados los argumentos de la respuesta, se tiene que es de suma importancia para este ente control y vigilancia, al margen del debate sobre la presunta responsabilidad disciplinaria de los actores involucrados, el grave perjuicio que la no ejecución de los proyectos de infraestructura educativa causa a nuestros niños niñas y adolescentes sus procesos de enseñanza y aprendizaje por la no puesta en marcha de la jornada única escolar.

La CGR en relación con la aplicación de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1474 de 2011, manifestó que se presenta una presunta violación de las normas disciplinarias, sin llegar a pronunciarse si se incurrió o no en falta disciplinaria, por ser una circunstancia ajena al resorte de nuestra competencia, luego la adecuación típica de la conducta corresponderá a la entidad competente.

De igual forma, debe tenerse en cuenta lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 59 de Ley 1753 de 2015, en el sentido de que la contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientada por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción.

Ahora bien, lo que preocupa a este de control y vigilancia, más allá del debate normativo, es que estos incumplimientos en la ejecución de las obras de los proyectos de infraestructura educativa generan una clara afectación en los procesos de enseñanza y aprendizaje de nuestros niños niñas y adolescentes al no contar con la infraestructura educativa necesaria para implementar la jornada única escolar. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T 636 de 2013, manifestó lo siguiente: “(...) *En el caso de la educación de las niñas y de los niños esta Corporación ha explicado que, con fundamento en la Observación, los menores tienen derecho a recibir educación integral. Ha entendido la Corte que la educación de las niñas y de los niños es integral cuando se cumplen los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, pero también, cuando el proceso educativo se desarrolla respetando otros derechos fundamentales como la integridad, la salud, la recreación, entre otros. Para la Corte una educación adecuada se logra cuando los menores acceden a la Sistema Educativo sin obstáculos, por ejemplo, monetarios; también, si cuentan con todos los implementos necesarios para asistir a las clases; con los docentes o profesores adecuadamente capacitados para suplir cada una de las necesidades educativas; y se les garantiza una sede educativa con una adecuada infraestructura, tanto*

física como tecnológica. Todo lo anterior, tendiente a garantizar la formación educativa, pero también que ésta se desarrolle en observancia del conjunto de derechos constitucionales de los menores. De allí que la Corte sea enfática en señalar que no es admisible que las niñas y los niños reciban clases en aulas defectuosas, construidas en terrenos de altos riesgo, y no sólo en casos extremos en los cuales la estructura atenta contra su vida, sino también cuando hay riesgo a su integridad” (Negrillas fuera del texto).

Por lo anterior, es evidente que los retrasos e incumplimientos generalizados en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa y que según los cronogramas iniciales ya deberían de estar terminados y entregados a la comunidad educativa han dificultado la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de

Risaralda y los municipios certificados lo que afecta directamente a los niños, niñas y adolescentes en su proceso de enseñanza aprendizaje.

En lo que respecta a la IE Instituto Tecnológico de Santa Rosa de Cabal, sede Pedro José Rivera se evidenció para la fase 1 de preconstrucción, para la ejecución del proyecto de infraestructura educativa se suscribió Acuerdo de Obra N° 401015 con la firma Graña y Montero, con fecha de inicio el 04-05-2018, con un plazo de 4 meses.

Posteriormente el contratista Graña y Montero, cedió el contrato al consorcio Mota Engil, en el mes de mayo de 2018, con la finalidad de terminar la fase 1 de preconstrucción que se encontraba inconclusa y realizar las obras correspondientes a la fase 2. No obstante con este segundo contratista se generaron retrasos e incumplimientos, que conllevaron a la terminación anticipada del contrato, el 4 de octubre de 2019, después de transcurridos más de 10 meses desde la firma del Acuerdo de Obra inicial, toda vez que la fase 1 fue recibida en el mes de julio de 2019 y fue solo hasta el mes de octubre de 2019, que se comunicó por parte de la interventoría el informe para dar inicio al procedimiento de terminación anticipada del contrato por incumplimiento.

En conclusión, los argumentos expuestos en la respuesta ponen en evidencia los incumplimientos sistemáticos de los términos y cronogramas iniciales para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, alterando la puesta en funcionamiento de la jornada única educativa en el departamento de Risaralda. Por tanto, se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 124 IE Sagrada Familia del Municipio de Apia (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con

fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, **celeridad**, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El parágrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)”*.

El documento CONPES 3831 del 03-06-2015, declaró la importancia estratégica del PNIE para la implementación de la Jornada Única Escolar, en Colombia.

La cláusula sexta del Acuerdo de Obra N° 4010100, suscrito entre Consorcio ALIANZA FFIE BBVA y GRAÑA Y MONTERO S.A.A, establece lo siguiente: *“TERMINO DE DURACIÓN. El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el termino de duración de cada una de las mismas:*

<i>FASE</i>	<i>TERMINO DE DURACIÓN</i>
<i>FASE 1</i>	<i>3.5 MESES</i>
<i>FASE 2</i>	<i>10 MESES</i>
<i>FASE 3</i>	<i>1.5 MESES</i>

Para dar cumplimiento a los plazos contractuales, los productos o hitos deberán ser presentados con la debida aprobación de la interventoría. Para efectos de la revisión, la interventoría deberá contar, al menos, con los plazos previstos en el Manual de Supervisión e Interventoría y en los Anexos Técnicos de obra e Interventoría”.

En la ejecución del proyecto de infraestructura educativa de la IE Sagrada Familia Municipio de Apia, no se dio una aplicación debida a las normas citadas, al clausulado contractual y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002, toda vez que no se actuó con la celeridad que debe regir las actuaciones administrativas, ya que el plazo pactado inicialmente para terminar la FASE 1 del proyecto era de 3.5 meses, como lo establece el Acuerdo de Obra N° 4010100 del 13-03-2018 y trascurrieron aproximadamente 12 meses de atraso para que el CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA evidenciara el incumplimiento del contratista e iniciara un procedimiento administrativo para la terminación anticipada del Acuerdo de Obra.

Para la construcción de la IE Sagrada Familia, se suscribió el Acuerdo de Obra No. 4010100 por \$4.108.469.459 y Acta de Servicio de Interventoría por \$218.736.063. Se inició la Fase 1 el 22/03/18 con un plazo de 3.5 meses. Sin embargo, la fase 1, de pre-construcción no terminó completamente según se registra en el último informe de interventoría emitido en el mes de septiembre de 2019, presentando un atraso de más de 12 meses.

Lo anterior se debe a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario.**

Respuesta del Auditado

“En el marco del presente proyecto, los especialistas de interventoría realizaron una serie de revisiones a los productos presentados por el contratista, quedando pendientes de aprobación el proyecto arquitectónico y el proyecto estructural. De igual manera, se enuncian las acciones generales desplegadas por parte de la supervisión, que realizó de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría, las ETC, las comunidades educativas, y las compañías aseguradoras. En seguimiento a los compromisos del contratista, al cumplimiento del plan de acción 2019 / 2020 y a los informes que para su verificación empezó a realizar la interventoría. No obstante, debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual trajo como consecuencia la terminación anticipada del Acuerdo de Obra mediante comunicación del 20 de septiembre de 2019. Durante el plazo de la ejecución del proyecto, hasta la terminación anticipada por la causal de incumplimiento, se desarrollaron las siguientes actividades:

- 1. La interventoría continuó presentando informes semanales y mensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1 para la institución educativa y los atrasos presentados por el contratista de obra en la entrega de cada uno de los productos.*
- 2. Se realizaron comités de gestión territorial de forma periódica, en los cuales se presentaban informes tanto a la ETC Risaralda, como la UG-FFIE por parte de la interventoría y la supervisión técnica, acerca del desarrollo de cada uno de los proyectos que hacen parte del convenio con la ETC Risaralda, los pormenores de los acuerdos de obra, se relacionaron los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual.*
- 3. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes del contratista y la interventoría, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, ante lo cual el contratista de obra de forma recurrente asumió compromisos para la entrega de los productos de fase 1 que no obstante fueron incumplidos.*
- 4. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes de la ETC Risaralda, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, las fechas de entrega propuestas por el contratista de obra y las acciones que adelantó el FFIE para exigir el cumplimiento de los Acuerdos de Obra, procurando la ejecución de las infraestructuras educativas.*

Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la interventoría al contratista de obra y por parte de la supervisión al contrato de interventoría, y de esta forma acreditando la debida diligencia y cuidado en el cumplimiento de las funciones de supervisión e interventoría del proyecto, en relación con el proyecto correspondiente a la institución educativa Sagrada Familia, así como las gestiones contractuales y técnicas desarrolladas hasta la presentación del informe por medio del cual se solicitó la terminación anticipada por la causal de incumplimiento del contratista de obra, dando cumplimiento a lo previsto en los Términos de Condiciones Contractuales y el Anexo Técnico de la invitación, además del Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE, de allí que no se pueda desprender la existencia de una infracción a la normativa disciplinaria”.

Comentario de la CGR

Valorados los argumentos de la respuesta, se tiene que es de suma importancia para este ente control y vigilancia, al margen del debate sobre la presunta responsabilidad disciplinaria de los actores involucrados, el grave perjuicio que la no ejecución de los proyectos de infraestructura educativa causa a nuestros niños niñas y adolescentes sus procesos de enseñanza y aprendizaje por la no puesta en marcha de la jornada única escolar.

La CGR en relación con la aplicación de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1474 de 2011, manifestó que se presenta una presunta violación de las normas disciplinarias, sin llegar a pronunciarse si se incurrió o no en falta disciplinaria, por ser una circunstancia ajena al resorte de nuestra competencia, luego la adecuación típica de la conducta corresponderá a la entidad competente.

De igual forma, debe tenerse en cuenta lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 59 de Ley 1753 de 2015, en el sentido de que la contratación del FFIE estará orientada por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción.

Ahora bien, lo que preocupa a este de control y vigilancia, más allá del debate normativo, es que estos incumplimientos en la ejecución de las obras de los proyectos de infraestructura educativa generan una clara afectación en los procesos de enseñanza y aprendizaje de nuestros niños niñas y adolescentes al no contar con la infraestructura educativa necesaria para implementar la jornada única escolar. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T 636 de 2013, manifestó lo siguiente: “(...) En el caso de la educación de las niñas y de los niños esta Corporación ha explicado que, con fundamento en la Observación, los menores tienen derecho a recibir educación integral. Ha entendido la Corte que la educación de las niñas y de los niños es integral cuando se cumplen los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, pero también, cuando el proceso educativo se desarrolla respetando otros derechos fundamentales como la integridad, la salud, la recreación, entre otros. Para la Corte una educación adecuada se logra cuando los menores acceden a la Sistema Educativo sin obstáculos, por ejemplo, monetarios; también, si cuentan con todos los implementos necesarios para asistir a las clases; con los docentes o profesores adecuadamente capacitados para suplir cada una de las necesidades

educativas; y se les garantiza una sede educativa con una adecuada infraestructura, tanto física como tecnológica. Todo lo anterior, tendiente a garantizar la formación educativa, pero también que ésta se desarrolle en observancia del conjunto de derechos constitucionales de los menores. De allí que la Corte sea enfática en señalar que no es admisible que las niñas y los niños reciban clases en aulas defectuosas, construidas en terrenos de altos riesgos, y no sólo en casos extremos en los cuales la estructura atenta contra su vida, sino también cuando hay riesgo a su integridad” (Negritas fuera del texto).

Por lo anterior, es evidente que los retrasos e incumplimientos generalizados en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa y que según los cronogramas iniciales ya deberían de estar terminados y entregados a la comunidad educativa han dificultado la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda y los municipios certificados lo que afecta directamente a los niños, niñas y adolescentes en su proceso de enseñanza aprendizaje.

En lo referente a la IE Sagrada Familia del Municipio de Apia, se evidenció sobre la fase 1 de preconstrucción, que para la ejecución del proyecto de infraestructura educativa se suscribió Acuerdo de Obra N° 4010100 con la firma Graña y Montero, el 13-03-2018, con un plazo de 3,5 meses, por \$218.736.063.

Posteriormente el contratista Graña y Montero, cedió el contrato al consorcio Mota Engil, con la finalidad de terminar la fase 1 de preconstrucción y realizar las obras correspondientes a la fase 2. No obstante, con este segundo contratista se generaron retrasos e incumplimientos, que conllevaron a la terminación anticipada del contrato, después de transcurridos más de 10 meses desde la firma del Acuerdo de Obra inicial, además según las actas de interventoría, después del 5 de septiembre de 2019 el contratista no remitió más informes y fue solo hasta el mes de octubre de 2019, que se comunicó por parte de la interventoría el informe para dar inicio al procedimiento de terminación anticipada del contrato por incumplimiento.

En conclusión, los argumentos expuestos en la respuesta ponen en evidencia los incumplimientos sistemáticos de los términos y cronogramas iniciales para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, alterando la puesta en funcionamiento de la jornada única educativa en el departamento de Risaralda. Por tanto, se valida como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 125 IE Santo Tomas de Aquino del Municipio de Apia (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, **celeridad**,

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El párrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el Artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)”*.

El documento Conpes 3831 del 03-06-2015, declaró la importancia estratégica del PNIE para la implementación de la Jornada Única Escolar, en Colombia.

La cláusula sexta del Acuerdo de Obra N° 4010101, suscrito entre Consorcio Alianza FFIE BBVA y Graña y Montero S.A.A, establece lo siguiente: *“TERMINO DE DURACIÓN. El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el termino de duración de cada una de las mismas:*

<i>FASE</i>	<i>TERMINO DE DURACIÓN</i>
<i>FASE 1</i>	<i>3.5 MESES</i>
<i>FASE 2</i>	<i>9 MESES</i>
<i>FASE 3</i>	<i>1.5 MESES</i>

Para dar cumplimiento a los plazos contractuales, los productos o hitos deberán ser presentados con la debida aprobación de la interventoría. Para efectos de la revisión, la interventoría deberá contar, al menos, con los plazos previstos en el Manual de Supervisión e Interventoría y en los Anexos Técnicos de obra e Interventoría”.

En la ejecución del proyecto de infraestructura educativa de la IE Santo Tomas de Aquino municipio de Apia, no se dio una aplicación debida a las normas citadas, al clausulado contractual y presuntamente lo establecido la Ley 734 de 2002, por la falta de oportunidad en las actuaciones propias de los actores involucrados, ya que el plazo pactado inicialmente para terminar la fase 1 del proyecto era de 3.5 meses, como lo establece el Acuerdo de Obra N° 4010101 del 13-04-2018 y trascurrieron aproximadamente 12 meses de atraso para que el Consorcio FFIE Alianza BBVA evidenciara el incumplimiento del contratista e iniciara un procedimiento administrativo para la terminación anticipada del Acuerdo de Obra.

Para la construcción de la IE Santo Tomas de Aquino, se suscribió el Acuerdo de Obra No. 4010101 por \$3.131.426.876 y Acta de Servicio de Interventoría por \$179.725.669 se inició la Fase 1 el 04/05/18 con un plazo de 3.5 meses. Sin embargo, la fase 1, de preconstrucción no terminó completamente según se registra en el último informe de interventoría emitido en el mes de septiembre de 2019, presentando un atraso de más de 12 meses.

Lo anterior se debe a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“El 19 de agosto de 2018 se suscribió el acta de terminación de la Fase 1. En la citada acta, el contratista debía fijar compromisos de entrega de la información y documentación faltante de los Estudios y Diseños aún no terminados y no aprobados a la fecha de terminación del plazo contractual de la Fase 1. La anterior solicitud no fue atendida por el Consorcio Mota Engil, razón por la cual, no se suscribió el acta de recibo a satisfacción. En el marco del presente proyecto, los especialistas de interventoría realizaron una serie de revisiones a los productos presentados por el contratista, quedando pendientes la aprobación del estudio de suelos, el proyecto estructural y el presupuesto de obra. De igual manera, se reiteran las acciones generales desplegadas por parte de la supervisión, que realizó de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría, las ETC, las comunidades educativas, y las compañías aseguradoras. En seguimiento a los compromisos del contratista, al cumplimiento del plan de acción 2019 / 2020 y a los informes que para su verificación empezó a realizar la interventoría. No obstante, debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual trajo como consecuencia la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra mediante comunicación del 11 de octubre de 2019. Durante el plazo de la ejecución del proyecto, hasta la terminación anticipada por la causal de incumplimiento, se desarrollaron las siguientes actividades:

- 1. La interventoría continuó presentando informes semanales y mensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1 para la institución educativa y los atrasos presentados por el contratista de obra en la entrega de cada uno de los productos.*
- 2. Se realizaron comités de gestión territorial de forma periódica, en los cuales se presentaban informes tanto a la ETC Pereira, como la UG-FFIE por parte de la interventoría y la supervisión técnica, acerca del desarrollo de cada uno de los proyectos que hacen parte del convenio con la ETC Pereira, los pormenores de los acuerdos de obra, se relacionaron los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual.*
- 3. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes del contratista y la interventoría, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, ante lo cual el contratista de obra de forma recurrente asumió compromisos para la entrega de los productos de fase 1 que no obstante fueron incumplidos”.*
- 4. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes de la ETC Pereira, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, las fechas de entrega propuestas por el contratista de obra y las acciones que adelantó el FFIE para exigir el cumplimiento de los Acuerdos de Obra, procurando la ejecución de las infraestructuras educativas”.*

Comentario de la CGR

En lo referente a la IE Santo Tomas de Aquino del Municipio de Apia, se evidenció sobre la fase 1 de preconstrucción, que para la ejecución del proyecto de infraestructura educativa se suscribió Acuerdo de Obra No. 4010101 con la firma Graña y Montero, el 25 de abril de 2018, con un plazo de 3,5 meses, con un valor total inicial del acuerdo de \$3.131.426.876. Posteriormente el contratista Graña y Montero, cedió el contrato al consorcio Mota Engil, con la finalidad de terminar la fase 1 de preconstrucción y realizar las obras correspondientes a la fase 2. No obstante, con este segundo contratista se generaron retrasos e incumplimientos, que conllevaron a la terminación anticipada del contrato, después de transcurridos más de 10 meses desde la firma del Acuerdo de Obra inicial, además según las actas de interventoría, después del 5 de septiembre de 2019, el contratista no remitió más informes.

Por otra parte, afirma el auditado que debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual trajo como consecuencia la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra mediante comunicación del 11 de octubre de 2019, y fue solo hasta esta fecha, que se comunicó por parte de la interventoría el informe para dar inicio al procedimiento de terminación anticipada del contrato por incumplimiento, lo cual se considera tardío debido a que los incumplimientos fueron generalizados en todos los proyectos de infraestructura educativa por ello las acciones correctivas de la interventoría, fueron extemporáneas y no fueron efectivas, toda vez que incumplimiento persistió hasta la reasignación del proyecto mediante Acuerdo de Obra 1380-1035-2019 del 19 de diciembre de 2019, en dicha reasignación se expuso que: *“Ante la no entrega de diseños por parte del Consorcio Mota Engil, el proyecto será diseñado por el nuevo contratista”*.

En conclusión, los argumentos expuestos en la respuesta ponen en evidencia los incumplimientos sistemáticos de los términos y cronogramas iniciales para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, alterando la puesta en funcionamiento de la jornada única educativa en el departamento de Risaralda. Por tanto, se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 126 IE El Remanso - ETC Pereira (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, **celeridad**, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El parágrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)”*.

El documento Conpes 3831 del 03-06- 2015, declaró la importancia estratégica del PNIE para la implementación de la Jornada Única Escolar, en Colombia.

En la ejecución del proyecto de infraestructura educativa de la IE El Remanso del Municipio de Pereira, no se dio una aplicación debida a las normas citadas, al clausulado contractual y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002, toda vez que no se actuó con la celeridad que debe regir las actuaciones administrativas, ya que el plazo pactado inicialmente para terminar la fase 1 del proyecto era de 3.5 meses, como lo establece el Acta de Servicios Acuerdo de Obra N° 177001-OBR, del 10 de junio de 2016 y transcurrieron aproximadamente 36 meses de atraso para que el Consorcio FFIE Alianza BBVA evidenciara el incumplimiento del contratista e iniciara un procedimiento administrativo para la terminación anticipada del Acta de Servicios de Obra.

Lo anterior se debe a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos o componentes de la fase de preconstrucción, por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario.**

Respuesta del Auditado

“Una vez iniciadas las labores propias de la ejecución de los estudios y diseños y realizada la topografía del lote, en la que se realizó la implantación arquitectónica del proyecto con la aplicación de la normatividad local y nacional, se evidenció la necesidad de ejecutar estudios y diseños adicionales de obras fundamentales para poder construir la infraestructura educativa. Dicha necesidad surgió, debido a la morfología quebrada y alargada del lote, lo que generaba zonas de ladera, requiriendo del diseño y posterior ejecución de Muros de Contención, así como la realización de movimientos de tierra, tratamiento de taludes, manejo de escorrentías, entre otros. Estos estudios, diseños y construcción debían ser asumidos por parte de la ETC Pereira, lo anterior según lo estipulado en la CLÁUSULA SEGUNDA del CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ESPECÍFICO

NÚMERO 483 DE 2015 - OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL numeral "10) Garantizar la conexión de servicios públicos, **obras de urbanismo**, acometidas, redes públicas, accesos, **pozos, canales**, la operación, mantenimiento y **las que se requieran afines para el logro del objeto del presente convenio.**" y "11) Ejecutar las obras correspondientes a vías de acceso con las respectivas **obras de urbanismo** tales como: calzadas, andenes, redes de servicios públicos, **drenajes**, cerramientos, arborización o paisajismo de manera que entren en funcionamiento con el inicio de operación de las obras de infraestructura educativa que se desarrollen en virtud del presente convenio, en el evento en que los predios destinados para la ejecución de los proyectos no cuenten con vías de acceso." Esta situación conllevó a que con fecha **5 de septiembre de 2016** se suscribiera el Acta de Suspensión del Acta de Servicio, con el objetivo de informar a la ETC Pereira la necesidad de realizar estas actividades y la financiación de las mismas. Una vez realizadas las gestiones pertinentes por parte del Contratante y la ETC Pereira, se logró suscribir el documento de formalización de recursos a partir del cual la ETC financió estas obras complementarias fundamentales y de esta manera con fecha **17 de marzo de 2017** se suscribió el Acta de Reinicio, retomando de esta manera las actividades de revisión y seguimiento por parte de la Interventoría y el correspondiente el seguimiento de la supervisión a los estudios y diseños. Con fecha **7 de junio de 2017** se suscribió Acta de Suspensión No. 2 por 15 días, con el fin verificar la valoración de las obras complementarias e incorporarlas al Acta de Servicio. Una vez superada esta situación con fecha **22 de junio de 2017** se suscribe ACTA DE REINICIO. Finalmente, el **30 de junio de 2017** se terminó el plazo contractual de la Fase de Estudios y Diseños del Acta de Servicio. Los antecedentes descritos evidencian que, desde el **17 de junio de 2016**, fecha en la que se suscribió el acta de inicio del Acta de Servicio de Obra, al **30 de junio de 2017**, fecha en la que se terminó el plazo contractual de la fase de estudios y diseños del Acta de Servicio de Obra, transcurrieron **12.5 meses**, motivados por la suscripción de novedades contractuales requeridas para la correcta ejecución del proyecto. Adicionalmente, se debe aclarar que los plazos de ejecución del Contrato Marco de Obra y de las Actas de Servicio de Obra derivadas son distintas, ergo, a efecto de evaluar los presuntos atrasos de un Acta de Servicio de Obra no se puede tomar como referencia la fecha de inicio del Contrato Marco de **de** Posterior a la terminación del plazo de la Fase 1 y con el objetivo de realizar acciones que conllevara al Contratista de obra a cumplir su objeto contractual, tanto la Interventoría como la Supervisión, dando cumplimiento a lo previsto en los documentos contractuales y cumpliendo con sus obligaciones, hicieron seguimiento de forma permanentemente y oportuna, evidenciando las situaciones que se presentaron en desarrollo del Acta de Servicio de Obra, documentando el posible incumplimiento, **el cual fue generado desde la fecha de finalización de la fase de estudios y diseños al no entregar este hito a satisfacción a la Interventoría**, lo que quedó contenido en el informe presentado por la Interventoría para adelantar la terminación anticipada por la causal de incumplimiento. Durante el plazo de la ejecución del proyecto, hasta la presentación del informe solicitando la terminación anticipada por la causal de incumplimiento, se desarrollaron las siguientes acciones por parte de la Interventoría, con el seguimiento y control de la Supervisión:

1. La interventoría continuó presentando informes de seguimiento semanales y ensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1, para la institución educativa y los atrasos presentados por el Contratista de Obra.
2. Se realizaron comités de gestión territorial de forma periódica, en los cuales se presentaban informes tanto a la ETC Pereira, como la UG-FFIE por parte de la Interventoría y la Supervisión técnica, del desarrollo de cada uno de los proyectos que hacen parte del convenio, incluido las actas de servicio de obra, se relacionaron los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual, adelantando el seguimiento a los compromisos que regularmente venía desarrollando el contratista y que eran incumplidos reiteradamente.

3. Se dio aplicación a los mecanismos contractuales previstos para la conminación del cumplimiento el Acta de Servicio de Obra.

Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la Interventoría al Contratista de Obra y por parte de la Supervisión al contrato de interventoría, en relación con el proyecto correspondiente a la institución educativa El Remanso de Pereira, así como las gestiones contractuales y técnicas desarrolladas. Con lo expuesto anteriormente se evidencia, además el seguimiento y control realizado por la interventoría al contrato de obra y el seguimiento y control de la supervisión al contrato de interventoría por parte de la dirección técnica de la UG-FFIE, el cumplimiento de la labor de supervisión, en especial en lo referido a las gestiones adelantadas oportunamente, poniendo en evidencia los atrasos por parte del contratista de obra que pusieron en riesgo la ejecución del proyecto y finalmente llevaron a la presentación del incumplimiento del Acta de Obra. No obstante, se debe precisar en este punto que a diferencia de los contratos suscritos con el Consorcio Mota Engil que se derivan una Invitación Abierta Distinta, ni el Contrato Marco de Obra y las Actas de Servicio de Obra suscritos por el contratista Germán Mora Insuasti, no contemplaban un procedimiento de garantía al debido proceso para terminar anticipadamente el acta de servicio de obra por incumplimiento, siendo necesario acudir al juez para exigir o bien el cumplimiento de sus obligaciones o disponer su terminación. Paralelo a estas actividades y con la finalidad de que los estudios y diseños fueran finalizados con celeridad y continuar con la fase de obra, el Contratista Germán Mora Insuasti presentó a consideración del Contratante, en cuatro (4) oportunidades, posibles cesionarios para que asumiera la ejecución de las Actas de Servicio, los cuales en la medida en que se fueron evaluando no acreditaban las mismas calidades técnicas, financieras y jurídicas presentadas en la oferta evaluada al cedente, lo que impidió que se llevar a cabo la referida cesión para la terminación de los proyectos antes del vencimiento del plazo de ejecución del Contrato Marco de Obra. Finalmente, el Acta de Servicio de Obra terminó por el vencimiento del Contrato Marco de Obra al que se ha hecho referencia el día 19 de marzo de 2019, sin perjuicio de las acciones judiciales que se van a adelantar contra este contratista ya anotadas, tendientes a obtener el resarcimiento de los perjuicios, vinculando para ello, a las compañías aseguradoras.”

Comentario de la CGR

Una vez valorada la respuesta, se concluye que la entidad auditada coincide con el ente de control en cuanto los múltiples, retrasos e incumplimientos que se han presentado en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa en el departamento de Risaralda y los municipios certificados.

La CGR en relación con la aplicación de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1474 de 2011, manifestó que se presenta una presunta violación de las normas disciplinarias, sin llegar a pronunciarse si se incurrió o no en falta disciplinaria, por ser una circunstancia ajena al resorte de nuestra competencia, luego la adecuación típica de la conducta corresponderá a la entidad competente. De igual forma, debe tenerse en cuenta lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 59 de Ley 1753 de 2015, en el sentido de que la contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientada por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción.

Ahora bien, lo que preocupa a este Ente de Control y vigilancia, más allá del debate normativo, es que estos incumplimientos en la ejecución de las obras de los proyectos de infraestructura educativa generan una clara afectación en los procesos de enseñanza y aprendizaje de nuestros niños niñas y adolescentes al no contar con la infraestructura educativa necesaria para implementar la jornada única escolar. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T 636 de 2013, manifestó lo siguiente: *“(...) En el caso de la educación de las niñas y de los niños esta Corporación ha explicado que, con fundamento en la Observación, los menores tienen derecho a recibir educación integral. Ha entendido la Corte que la educación de las niñas y de los niños es integral cuando se cumplen los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, pero también, cuando el proceso educativo se desarrolla respetando otros derechos fundamentales como la integridad, la salud, la recreación, entre otros. Para la Corte una educación adecuada se logra cuando los menores acceden al Sistema Educativo sin obstáculos, por ejemplo, monetarios; también, si cuentan con todos los implementos necesarios para asistir a las clases; con los docentes o profesores adecuadamente capacitados para suplir cada una de las necesidades educativas; y se les garantiza una sede educativa con una adecuada infraestructura, tanto física como tecnológica. Todo lo anterior, tendiente a garantizar la formación educativa, pero también que ésta se desarrolle en observancia del conjunto de derechos constitucionales de los menores. De allí que la Corte sea enfática en señalar que no es admisible que las niñas y los niños reciban clases en aulas defectuosas, construidas en terrenos de altos riesgo, y no sólo en casos extremos en los cuales la estructura atenta contra su vida, sino también cuando hay riesgo a su integridad”* (Negritas fuera del texto).

Por lo anterior, es evidente que los retrasos e incumplimientos generalizados en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa y que según los cronogramas iniciales ya deberían de estar terminados y entregados a la comunidad educativa han dificultado la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda y los municipios certificados lo que afecta directamente a los niños, niñas y adolescentes en su proceso de enseñanza aprendizaje.

En relación con la IE El Remanso del municipio de Pereira se evidenció para la fase 1 de preconstrucción para la ejecución del proyecto de infraestructura educativa se suscribió con German Mora Insuasti, el 17-06-2016 el Acta de Servicios de Obra N° 177001-OBR, con un plazo de 3,5 meses, término que no se cumplió.

El proyecto presenta una primera suspensión el día 5-09-2016 y reinicia el 5-10-2016; igualmente presenta cinco (5) fechas de prórroga comprendidas entre el 5-10-2016 y el 17-03-2017; si bien la entidad en su respuesta describe los antecedentes que llevaron a las suspensiones del contrato y que se pueden evidenciar en los informes de interventoría, como también manifiesta que desde el **17-06-2016**, fecha en la que se suscribió el acta de inicio del Acta de Servicio de Obra, al **30-06-2017**, fecha en la que se terminó el plazo contractual de la fase de estudios y diseños del Acta de Servicio de Obra, transcurrieron **12.5 meses**, motivados por la suscripción de novedades contractuales requeridas para la

correcta ejecución del proyecto, también es evidente que después de terminado el plazo contractual, transcurrieron 24 meses para que el Consorcio FFIE Alianza BBVA evidenciara el incumplimiento del contratista e iniciara un procedimiento administrativo para la terminación anticipada del Acta de Servicios de Obra.

Por lo tanto, los argumentos expuestos en la respuesta no desestiman la observación, sino que además coinciden con el ente de control en cuanto a los retrasos e incumplimientos sistemáticos que se presentaron en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, alterando la puesta en funcionamiento de la jornada única educativa en el departamento de Risaralda. Por tanto, se valida hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 127 IE Ciudad Boquía - ETC Pereira (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El párrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)”*.

El documento Conpes 3831 del 03-06- 2015, declaró la importancia estratégica del PNIE para la implementación de la Jornada Única Escolar, en Colombia.

La cláusula sexta del Acuerdo de Obra N° 4010104, suscrito entre Consorcio Alianza FFIE BBVA y Grupo Graña y Montero S.A.A, establece lo siguiente: *“TERMINO DE DURACIÓN. El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el termino de duración de cada una de las mismas:*

<i>FASE</i>	<i>TERMINO DE DURACIÓN</i>
<i>FASE 1</i>	<i>3.5 MESES</i>
<i>FASE 2</i>	<i>12 MESES</i>
<i>FASE 3</i>	<i>1.5 MESES</i>

Para dar cumplimiento a los plazos contractuales, los productos o hitos deberán ser presentados con la debida aprobación de la interventoría. Para efectos de la revisión, la interventoría deberá contar, al menos, con los plazos previstos en el Manual de Supervisión e Interventoría y en los Anexos Técnicos de obra e Interventoría”.

En la ejecución del proyecto de infraestructura educativa de la IE Ciudad Boquía del municipio de Pereira, no se dio una aplicación debida a las normas citadas, al clausulado contractual y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002, toda vez que no se actuó con la celeridad que debe regir las actuaciones administrativas, ya que el plazo pactado inicialmente para terminar la Fase 1 del proyecto era de 3.5 meses, como lo establece el Acuerdo de Obra N° 4010104 del 16-03-2018 y trascurrieron aproximadamente 20 meses de atraso para que el Consorcio FFIE Alianza BBVA evidenciara el incumplimiento del contratista e iniciara un procedimiento administrativo para la terminación anticipada del Acuerdo de Obra. decisión que tiene fundamento en el numeral 1 del artículo 19 del Acuerdo de Obra N° 4010104, sobre las causales de terminación. La decisión de terminación anticipada del Acuerdo de Obra antes citado solo se tomó en agosto de 2019.

El Acuerdo de Obra N° 4010104 fue suscrito inicialmente el 16-03- 2018 con el Contratista Grupo Graña y Montero S.A.A, y este cede el contrato al Consorcio Mota-Engil el 10-04-2018, posteriormente el contrato es reasignado al contratista de obra OTACC S.A. el 16-12-2019; decisión aprobada en Comité Fiduciario sesión N° 293 de fecha 3-12-2019.

Para la construcción de la IE Ciudad Boquía se suscribió Acta de Acuerdo de Obra N° 4010104 por \$7.441.154.947 y Acta de Servicio de Interventoría por \$358.766.572 para un total de \$7.799.921.519. Se inició la Fase 1 el 02/04/18 con un plazo de 3.5 meses; se puede evidenciar en las actas presentadas por la interventoría del proyecto que para el periodo comprendido entre el 01 y 31-01-2019, no se encuentran actividades programadas y otras no han sido aprobadas y el proyecto presenta un atraso del 71.2%; tampoco se evidencia justificación técnica alguna para el atraso en la ejecución de las actividades de acuerdo al objeto contractual.

Lo anterior se debe a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos o componentes de la fase de preconstrucción por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda.

Respuesta del Auditado

“Para la ejecución de este proyecto se suscribió el 16 de marzo de 2018 el Acuerdo de Obra No. 4010104 para la IE Ciudad Boquía, contemplando un plazo para la Fase 1 de estudios y diseños de

3.5 meses, el cual inició el 2 de abril de 2018. Es pertinente aclarar que este plazo es efectivo de diseños, los factores externos que pudieron afectar el tiempo de ejecución es necesario descontarlos del plazo total proyectado. El sitio de ejecución del proyecto fue determinado por la ETC en este caso la Alcaldía de Pereira y cumpliendo con la disponibilidad predial que otorgo el municipio, los estudios y diseños se enmarcaron en el cumplimiento de las normas técnicas de la ingeniería civil, hidráulica, eléctrica, electromecánica, redes de voz y datos y arquitectura. Los productos entregados por el contratista de obra a la interventoría cuentan con la respectiva revisión bajo los lineamientos establecidos en los TCC sus Anexos Técnicos y lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE. El Contrato Marco de Obra, con todos los Acuerdos de Obra derivados, fue cedido por Graña y Montero al Consorcio Mota Engil, el cual asumió la responsabilidad total del proyecto en el estado en el que se encontraban el 10 de abril de 2018. En este punto, es importante indicar que frente a los tiempos de presunto atraso injustificado que indica el documento de observaciones, fue necesario suspender el Acuerdo de Obra el 12 de julio de 2018, como consecuencia de restricciones relacionadas con el recurso hídrico y definición del perfil vial en el predio, circunstancia que claramente no es atribuible a las partes contratantes y que requirió de la aclaración del concepto de norma por parte de la ETC y la Curaduría No. 1 del Municipio de Pereira. El día 22 de agosto de 2018 fue remitido por correo electrónico el documento con radicado No. 39167 expedido por la Subsecretaria de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del municipio de Pereira, en el que se especifica la normativa a implementar para equipamientos educativos y el perfil vial establecido sobre la vía de acceso al proyecto, así como también el cuadro de secciones y perfiles de las vías urbanas y de expansión, aclarándose las dudas que impedían dar continuidad a la ejecución de la Fase 1. Subsanas las razones que motivaron la suspensión, se pudo continuar con la ejecución de la Fase 1, emitiendo la orden de reinicio a la suspensión a partir del 23 de agosto de 2018. Posteriormente, el 28 de agosto de 2018 se suscribe el acta de terminación de la Fase 1, la cual fue remitida por la Interventoría al Contratista requiriendo la inclusión de los compromisos de entrega de la información y documentación faltante de los Estudios y Diseños que aún no había terminado y aprobados a la fecha de terminación del plazo contractual de la Fase 1. Los Estudios Técnicos y Diseños contaron con 21 revisiones por parte de la Interventoría, quedando observaciones las cuales no fueron subsanadas por el Contratista de obra, razón por la cual no se suscribió el recibo a satisfacción de la Fase 1, sin perjuicio de la aplicación de los descuentos automáticos que se generaron hasta que se comunicó la terminación anticipada del Acuerdo de Obra. De igual manera, se reiteran las acciones generales desplegadas por parte de la supervisión que realizó de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría, las ETC, las comunidades educativas, y las compañías aseguradoras. En seguimiento a los compromisos del contratista, al cumplimiento al plan de acción 2019 / 2020 y a los informes que para su verificación empezó a realizar la interventoría. No obstante, debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual trajo como consecuencia la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra mediante comunciación del 16 de agosto de 2019 En todo caso, durante el plazo de la ejecución del proyecto y hasta la terminación anticipada

por la causal de incumplimiento, se desarrollaron las siguientes:

1. La interventoría continuó presentando informes semanales y mensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1 para la institución educativa y los atrasos presentados por el contratista de obra en la entrega de cada uno de los productos
2. Se realizaron comités de Gestión Territorial de forma periódica, en los cuales se presentaron informes tanto a la ETC Pereira, como la UG-FFIE por parte de la interventoría y la Supervisión Técnica Independiente, acerca del desarrollo de cada uno de los proyectos, los pormenores de los acuerdos de obra, se relacionaban los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual.

3. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes del contratista y la interventoría, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, y los recurrentes incumplimientos a los compromisos asumidos por parte del contratista.
4. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes de la ETC Risaralda, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, las fechas de entrega propuestas por el contratista de obra y las acciones que adelantó el FFIE para exigir el cumplimiento de los Acuerdos de Obra, procurando la culminación en debida forma y la ejecución de las infraestructuras educativas.

Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la interventoría al contratista de obra y por parte de la supervisión al contrato de interventoría, en relación con el proyecto correspondiente a la institución educativa Las Tasas sede Estación Pereira, así como las gestiones contractuales y técnicas desarrolladas hasta la presentación del informe por medio del cual se solicitó la terminación anticipada por la causal de incumplimiento del contratista de obra, dando cumplimiento a lo previsto en los Términos de Condiciones Contractuales y el anexo técnico de la invitación, además del manual de supervisión e interventoría del FFIE.”

Comentario de la CGR

Una vez valorada la respuesta, se concluye que la entidad auditada coincide con el ente de control en cuanto los múltiples, retrasos e incumplimientos que se han presentado en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa en el departamento de Risaralda y los municipios certificados.

La CGR en relación con la aplicación de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1474 de 2011, manifestó que se presenta una presunta violación de las normas disciplinarias, sin llegar a pronunciarse si se incurrió o no en falta disciplinaria, por ser una circunstancia ajena al resorte de nuestra competencia, luego la adecuación típica de la conducta corresponderá a la entidad competente.

De igual forma, debe tenerse en cuenta lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 59 de Ley 1753 de 2015, en el sentido de que la contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientada por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción.

Ahora bien, lo que preocupa a este Ente de control y vigilancia, más allá del debate normativo, es que estos incumplimientos en la ejecución de las obras de los proyectos de infraestructura educativa generan una clara afectación en los procesos de enseñanza y aprendizaje de nuestros niños niñas y adolescentes al no contar con la infraestructura educativa necesaria para implementar la jornada única escolar. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T 636 de 2013, manifestó lo siguiente: “(...) En el caso de la educación de las niñas y de los niños esta Corporación ha explicado que, con fundamento en la Observación, los menores tienen derecho a recibir educación integral. Ha entendido la Corte que la educación de las niñas y de los niños es

*integral cuando se cumplen los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, pero también, cuando el proceso educativo se desarrolla respetando otros derechos fundamentales como la integridad, la salud, la recreación, entre otros. Para la Corte una educación adecuada se logra cuando los menores acceden al Sistema Educativo sin obstáculos, por ejemplo, monetarios; también, si cuentan con todos los implementos necesarios para asistir a las clases; con los docentes o profesores adecuadamente capacitados para suplir cada una de las necesidades educativas; **y se les garantiza una sede educativa con una adecuada infraestructura, tanto física como tecnológica.** Todo lo anterior, tendiente a garantizar la formación educativa, pero también que ésta se desarrolle en observancia del conjunto de derechos constitucionales de los menores. De allí que la Corte sea enfática en señalar que no es admisible que las niñas y los niños reciban clases en aulas defectuosas, construidas en terrenos de altos riesgo, y no sólo en casos extremos en los cuales la estructura atenta contra su vida, sino también cuando hay riesgo a su integridad” (Negrillas fuera del texto).*

Por lo anterior, es evidente que los retrasos e incumplimientos generalizados en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa y que según los cronogramas iniciales ya deberían de estar terminados y entregados a la comunidad educativa han dificultado la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda y los municipios certificados lo que afecta directamente a los niños, niñas y adolescentes en su proceso de enseñanza aprendizaje.

En relación con la IE Ciudad Boquía del municipio de Pereira se evidenció que para la fase 1- Proconstrucción, para la ejecución del proyecto de infraestructura educativa se suscribió Acuerdo de Obra N° 4010104 del 16-03-2018 con el Contratista Grupo Graña y Montero S.A.A, con un plazo de 3,5 meses, término que no se cumplió, posteriormente el contratista Graña y Montero, cedió el contrato al Consorcio Mota-Engil el 10-04-2018. No obstante, con este segundo contratista también se generaron retrasos e incumplimientos, que conllevaron a la terminación anticipada del contrato en el mes de agosto de 2019, posteriormente el contrato es reasignado al Contratista de obra OTACC S.A. el 16-12- 2019; decisión aprobada en Comité Fiduciario sesión N° 293 del 3-12- 2019.

Por lo tanto, los argumentos expuestos en la respuesta no desestiman la observación, sino que además coinciden con el ente de control en cuanto a los retrasos e incumplimientos sistemáticos que se presentaron en la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa, alterando la puesta en funcionamiento de la jornada única educativa en el Municipio de Pereira. Por tanto, se valida como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Hallazgo N° 128 IE Rodrigo Arenas Betancourt - ETC Pereira (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, **celeridad,**

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El parágrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)”*.

El documento Conpes 3831 del 03 de junio de 2015, declaró la importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa *“PNIE”* para la implementación de la Jornada Única Escolar, en Colombia.

La cláusula sexta del Acuerdo de Obra N° 401097, del 01-12-2017, suscrito entre Consorcio Alianza FFIE BBVA y Grupo Graña y Montero S.A.A, establece lo siguiente: *“TERMINO DE DURACIÓN. El presente Acuerdo se encuentra dividido en tres (3) fases, a continuación, se señala el termino de duración de cada una de las mismas:*

<i>FASE</i>	<i>TERMINO DE DURACIÓN</i>
<i>FASE 1</i>	<i>3.5 MESES</i>
<i>FASE 2</i>	<i>12 MESES</i>
<i>FASE 3</i>	<i>1.5 MESES</i>

Para dar cumplimiento a los plazos contractuales, los productos o hitos deberán ser presentados con la debida aprobación de la interventoría. Para efectos de la revisión, la interventoría deberá contar, al menos, con los plazos previstos en el Manual de Supervisión e Interventoría y en los Anexos Técnicos de obra e Interventoría”.

En la ejecución del proyecto de infraestructura educativa de la IE Rodrigo Arenas Betancourt del Municipio de Pereira, no se dio una aplicación debida a las normas citadas, al clausulado contractual y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002, toda vez que no se actuó con la celeridad que debe regir las actuaciones administrativas, ya que el plazo pactado inicialmente para terminar la fase 1 del proyecto era de 3.5 meses, como lo establece el Acuerdo de Obra N° 401097, del 1-12-2017 y trascurrieron aproximadamente 17 meses de atraso para que el Consorcio FFIE Alianza BBVA evidenciara el incumplimiento del contratista e iniciara un procedimiento administrativo para la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra.

Para la construcción de la IE Rodrigo Arenas Betancourt se suscribió Acuerdo de Obra N° 401097 del 1-12-2017, con el Contratista Graña y Montero, el valor total del Acuerdo de Obra es de \$6.401.695.025 y Acta de Servicio de Interventoría N° 401097 con el Consorcio Sedes Educativas del 01-12-2017 por \$308.492.373.

Se inició la Fase 1 el 12-12- 2017 con un plazo de 3.5 meses, con fecha proyectada de finalización para la FASE 1 del 27-03-2018; se presenta suspensión de la Fase 1, el 14-12- 2017 al 14-01-2018 y Acta de prórroga de la suspensión 1 del 15 -01-2018 al 15-02-2018.

El Contrato Marco de Obra N° 1380-40-2016 del 27-06- 2016, es cedido a Mota Engil el 10-04-2018 y reasignado al Contratista de Obra OTACC S.A y la Interventoría a Sedes Eucativas 2016, el 27-12-2019.

Lo anterior se debe a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el municipio de Pereira.
Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta del Auditado

“Conforme a lo informado por parte de la Coordinación de la Región Eje Cafetero y Pacífico, a continuación, procedemos a dar respuesta a la observación No. 8 que se contrae a lo siguiente: “En la ejecución del proyecto de infraestructura educativa de la IE Rodrigo Arenas Betancourt del municipio de Pereira, no se dio una aplicación debida a las normas citadas, al clausulado contractual y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002, toda vez que no se actuó con la celeridad que debe regir las actuaciones administrativas, ya que el plazo pactado inicialmente para terminar la FASE 1 del proyecto era de 3.5 meses, como lo establece el Acuerdo de Obra No. 401097, del primero (01) de diciembre de 2017 y transcurrieron aproximadamente 24 meses de atraso para que el CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA evidenciara el incumplimiento del contratista e iniciara un procedimiento administrativo para la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra. Para la construcción de la IE RODRIGO ARENAS BETANCOURT se suscribió Acuerdo de Obra No. 401097 del primero (01) de diciembre de 2017, con el Contratista GRAÑA y MONTERO, el valor total del Acuerdo de Obra es de \$6.401.695.025 y Acta de Servicio de Interventoría No. 401097 con el CONSORCIO SEDES EDUCATIVAS de diciembre 01 de 2017 por valor de \$308.492.373,00. Se inició la Fase 1 el 12 de diciembre de 2017 con un plazo de 3.5 meses, con fecha proyectada de finalización para la FASE 1 del 27 de marzo de 2018; se presenta suspensión de la Fase 1, el 14 de diciembre de 2017 al 14 de enero de 2018 y Acta de prórroga de la suspensión 1 de fecha 15 de enero de 2018 al 15 de febrero de 2018. El contrato Marco de obra No. 1380-40-2016 de fecha 27 de junio de 2016, es cedido a MOTA ENGIL el 10 de abril de 2018 y reasignado al Contratista de Obra OTACC S.A y la Interventoría a SEDES EDUCATIVAS 2016, el día 27 de diciembre de 2019. Lo anterior se debe a debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos por parte del contratista que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y dificulta la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el municipio de Pereira.” Para desestimar la anterior observación, tenemos que el 1 de diciembre de 2017 se suscribió el Acuerdo de Obra No. 401097 para la ejecución del proyecto I.E.

Rodrigo Arenas Betancourt, contemplando un plazo para la Fase 1 de Pre- Construcción es de 3.5 meses, el cual inició el 12 de diciembre de 2017. Es pertinente aclarar que este plazo es efectivo de diseños, los factores externos que pudieron afectar el tiempo de ejecución es necesario descontarlos del plazo total proyectado. El lugar de ejecución del proyecto fue determinado por la ETC en este caso la Alcaldía de Pereira y cumpliendo con la disponibilidad predial que otorgó el municipio de Pereira. Así mismo, los estudios y diseños se enmarcaron en el cumplimiento de las normas técnicas de la ingeniería civil, hidráulica, eléctrica, electromecánica, redes de voz y datos y arquitectura. Los productos entregados por el contratista de obra a la interventoría contaron con la respectiva revisión bajo los lineamientos establecidos en los Términos de Condiciones Contractuales, su Anexo Técnico y lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE. El 14 de diciembre de 2017, se suspendió por treinta (30) días el Acta de Servicio de Obra en razón a que era necesario que la ETC de Pereira adecuara el terreno y retirara los residuos y los escombros que se encontraban depositados en el predio y entregara los levantamientos topográficos de un Centro de Integración Comunitaria, edificación construida dentro del predio postulado, con el fin de que se pudieran definir las áreas disponibles para desarrollar el proyecto. Sin embargo, para el 15 de enero del 2018, persistían las razones que generaron la suspensión No. 1, razón por la cual fue necesario generar una prórroga a esta suspensión hasta el 18 de enero de 2018. Para el 19 de enero de 2018 se subsanaron las causales de la suspensión 1 y se dio reinicio a la fase 1. El 2 de mayo de 2018 se suscribió el acta de terminación de la Fase 1, con observaciones a algunos de los productos, razón por la cual no se dio el recibo a satisfacción. Así mismo y de acuerdo con lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría, el Contratista debía fijar compromisos de entrega de la información y documentación faltante de los Estudios y Diseños aún no terminados y aprobados a la fecha de terminación del plazo contractual de la Fase 1. En este punto se debe precisar que, conforme a lo estipulado en el contrato, la terminación de la fase 1 no exime al contratista de continuar ejecutando los productos correspondientes a la misma, si no se entregaron a su oportunidad, lo cual genera, la aplicación de descuentos automáticos diarios por cada día de atraso en aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicio como medida conminatoria al cumplimiento, descuentos que para los casos en cuestión se tasaron por la interventoría y se descontaron contra la facturación realizada por el contratista, situación que redundó igualmente en el cumplimiento del Manual de Supervisión e Interventoría y en la preservación económica del contrato. Para este proyecto, los especialistas de interventoría realizaron una serie de revisiones a los productos entregados, los cuales quedaron aprobados bajo los lineamientos establecidos en los Términos de Condiciones Contractuales, sus anexos técnicos, así como lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE, dando como de las revisiones se dio recibo a satisfacción el 17 de julio de 2019, cumpliéndose con el objeto contractual pactado. De igual manera, se reiteran las acciones generales desplegadas por parte de la supervisión, que realizó de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría, las ETC, las comunidades educativas, y las compañías aseguradoras. En seguimiento a los compromisos del contratista, al cumplimiento del plan de acción 2019 / 2020 y a los informes que para su verificación empezó a realizar la interventoría. No obstante, debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual trajo como consecuencia la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra mediante comunicación del 16 de agosto de 2019. Durante el plazo de la ejecución del proyecto, hasta la terminación anticipada por la causal de incumplimiento, se desarrollaron las siguientes actividades:

1. La interventoría continuó presentando informes semanales y mensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1 para la institución educativa y los atrasos presentados por el contratista de obra en la entrega de cada uno de los productos.
2. Se realizaron comités de gestión territorial de forma periódica, en los cuales se presentaban informes tanto a la ETC Pereira, como la UG-FFIE por parte de la interventoría y la supervisión técnica, acerca del desarrollo de cada uno de los proyectos que hacen parte del convenio con la

ETC Pereira, los pormenores de los acuerdos de obra, se relacionaron los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual.

3. *Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes del contratista y la interventoría, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, ante lo cual el contratista de obra de forma recurrente asumió compromisos para la entrega de los productos de fase 1 que no obstante fueron incumplidos.*
4. *Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes de la ETC Pereira, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, las fechas de entrega propuestas por el contratista de obra y las acciones que adelantó el FFIE para exigir el cumplimiento de los Acuerdos de Obra, procurando la ejecución de las infraestructuras educativas.*

Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la interventoría al contratista de obra y por parte de la supervisión al contrato de interventoría, con lo cual se acredita la debida diligencia en la actuación de la entidad. En relación con el proyecto correspondiente a la institución educativa Rodrigo Arenas Betancourt, así como las gestiones contractuales y técnicas desarrolladas hasta la presentación del informe por medio del cual se solicitó la terminación anticipada por la causal de incumplimiento del contratista de obra, dando cumplimiento a lo previsto en los Términos de Condiciones Contractuales y el Anexo Técnico de la invitación, además del Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE. Dicho todo lo anterior, habiendo quedado acreditado la actuación diligente por parte del PAFFIE y en consecuencia, la ausencia de violación de los preceptos legales y constitucionales indicados, dentro de ellas las normas disciplinarias, solicitamos al equipo auditor de manera respetuosa, desestimar las tres (3) observaciones presentadas en relación a los proyectos IE Instituto Tecnológico Santa Rosa de Cabal sede Pedro José Rivera, Sagrada Familia (ETC Risaralda), e IE Rodrigo Arenas Betancourt (ETC Pereira).”

Comentario de la CGR

Valorados los argumentos de la respuesta, se tiene que es de suma importancia para este ente control y vigilancia, al margen del debate sobre la presunta responsabilidad disciplinaria de los actores involucrados, el grave perjuicio que la no ejecución de los proyectos de infraestructura educativa causa a nuestros niños niñas y adolescentes sus procesos de enseñanza y aprendizaje por la no puesta en marcha de la jornada única escolar.

No obstante, lo anterior y dado que la respuesta objeto de análisis aduce una serie de argumentos sobre la inexistencia de responsabilidad disciplinaria de los de quienes son objeto de las observaciones comunicadas, hecha la salvedad de que se hizo referencia a una presunta responsabilidad disciplinaria, debido a que no es competencia de este ente de control, realizar la adecuación típica de las conductas o pronunciarse sobre la existencia o no de faltas de índole disciplinario, a manera meramente ilustrativa vamos a citar un aparte de la Sentencia C-438 de 2011, mediante la cual la Corte Constitucional, refiriéndose al control y vigilancia de los fondos especiales, manifestó lo siguiente: “(...) Para la Corte, los arreglos establecidos en la norma acerca de la composición y designación del Consejo Directivo, así como de la participación de otros funcionarios o representantes de entidades territoriales hacen parte del amplio margen de

*configuración del Legislador extraordinario y se asimila a estructuras que la Corte ha revisado antes y determinado constitucionales. No obstante, se deben hacer algunas precisiones acerca del párrafo primero. En efecto, pese a que los integrantes del Consejo Directivo no tienen, por el sólo hecho de conformarlo, el carácter de empleados públicos, la Sala estima pertinente recordar que tanto ellos como el Director Ejecutivo y los administradores del fondo pueden ser sujetos disciplinables en la medida en que desarrollen funciones públicas. En este sentido, se destaca que en los artículos 53 y siguientes del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) se encuentra contenido el régimen especial aplicable a los particulares que **“ejercen funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes, administren recursos públicos u oficiales”** (se resalta). Al respecto, conviene precisar que esta Corporación ha avalado que el Legislador establezca la responsabilidad de particulares que ejercen funciones públicas **“con arreglo al principio de legalidad”**. Expuesto lo anterior, cabe indicar que en el caso específico de los fondos la Corte Constitucional ha puesto de presente que la calidad de particulares de los miembros de los órganos de dirección y administración de tales patrimonios no los exime de las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que haya lugar.”*

De igual forma, este ente de control considera que la Ley 1474 de 2001, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública es aplicable a la contratación del FFIE, al tenor de lo preceptuado en el párrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, que establece: *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

En lo que respecta a la IE Rodrigo Arenas Betancourt, se concluye que, una vez valorada la respuesta dada por la entidad auditada, la misma coincide con el ente de control en cuanto a los múltiples, retrasos e incumplimientos que se han presentado en la ejecución de este proyecto de infraestructura educativa en el Municipio de Pereira.

Por lo anterior, es evidente que los retrasos e incumplimientos generalizados en la ejecución del proyecto y que según los cronogramas iniciales ya deberían de estar terminados y entregados a la comunidad educativa han dificultado la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el Municipio de Pereira lo que afecta directamente a los niños, niñas y adolescentes en su proceso de enseñanza aprendizaje.

Como se pudo evidenciar, para la fase 1 de preconstrucción para la ejecución del proyecto de infraestructura educativa se suscribió Acuerdo de Obra N° 401097 del 1-12-2017 con el Contratista Graña y Montero, esta Fase 1 inició el 12-12-2017 con un plazo de 3.5 meses, con fecha proyectada de finalización para la FASE 1 del 27-03-2018; se presenta suspensión de la Fase 1 el 14-12-2017 al 14-01-2018 y Acta de prórroga de la suspensión 1 de 15-01-2018 al 15-02-2018.

El Contrato Marco de Obra N°1380-40-2016 del 27-06-2016 es cedido a Mota Engil el 10-04-2018 y reasignado al Contratista de Obra OTACC S.A y la Interventoría a Sedes Ecuativas 2016, el 27-12-2019.

Si bien la entidad en su respuesta describe los antecedentes que llevaron a las suspensiones del contrato y que se pueden evidenciar en los informes de interventoría, estas no justifican los 17 meses de atraso, tiempo transcurrido para que el Consorcio FFIE Alianza BBVA evidenciara el incumplimiento del contratista e iniciara un procedimiento administrativo para la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra.

Por lo tanto, los argumentos expuestos en la respuesta no desestiman la observación, sino que además coinciden con el ente de control en cuanto a los retrasos e incumplimientos sistemáticos que se presentaron en la ejecución del proyecto de infraestructura educativa, alterando la puesta en funcionamiento de la jornada única educativa en el Municipio de Pereira. Por tanto, lo observado se mantiene y se valida como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 129 IE Popular Diocesano - ETC Dosquebradas (D)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El párrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, establece que *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

La Ley 1474 de 2011, establece en el artículo 84. *“FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente (...)”*.

El documento Conpes 3831 del 3-06-2015, declaró la importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa *“PNIE”* para la implementación de la Jornada Única Escolar, en Colombia.

En la ejecución del proyecto de construcción de infraestructura educativa de la IE Popular Diocesano, no se dio aplicación debida a las normas citadas, al clausulado contractual y presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002, en razón a que no se actuó con celeridad al permitir que trascurrieran más de 15 meses de atraso para la terminación de la Fase 1 de la IE Popular Diocesano, pactada inicialmente para una duración de 3.5 meses, sin que el Comité Fiduciario del FFIE tomara la decisión de declarar la terminación anticipada del Acuerdo de Obra por incumplimiento al contratista Mota Engil, decisión que tiene fundamento en el numeral 1 del artículo 19 del Acuerdo de Obra N° 401094 del 7-11-2017 sobre las causales de terminación. La decisión de adelantar el proceso por incumplimiento sólo se tomó hasta el 30-04-2019 por presentación del Comité Técnico para aprobación de comité fiduciario PA-FFIE.

Para la construcción de esta IE se suscribió Acta de Acuerdo de Obra N° 401094 por \$4.964.385.367 y Acta de Servicio de Interventoría por \$265.182.077 para un total de \$5.229.567.444. Se inició la Fase 1 el 16/11/17 con un plazo de 3.5 meses, después de una suspensión de un mes debió finalizar el 01/04/18, sin más novedades contractuales, se dio recibido a satisfacción de los productos de la Fase 1 el 24/07/19 con un atraso de 478 días, como lo reporta el Gestor Territorial en Comité de seguimiento con la ETC el 29/07/19.

Lo anterior es causado por debilidades en el ejercicio de supervisión e interventoría y laxitud ante las demoras en el cumplimiento de los productos o componentes de la fase de preconstrucción por parte del contratista, lo que repercute en el cumplimiento de las metas del PNIE y retrasa la puesta en funcionamiento de la jornada única escolar en el departamento de Risaralda. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario.**

Respuesta del Auditado

“2.4. Institución Educativa Popular Diocesano: Para la ejecución del proyecto se suscribió el 7 de noviembre de 2017 el Acuerdo de Obra No. 401094 suscribiéndose el acta de inicio de la Fase 1 el 16 de noviembre de 2017 con un plazo de ejecución de 3.5 meses. Es pertinente aclarar que este plazo es efectivo de diseños, los factores externos que pudieron afectar el tiempo de ejecución es necesario descontarlos del plazo total proyectado. El sitio de ejecución del proyecto fue determinado por la ETC en este caso la Alcaldía de Dosquebradas y cumpliendo con la disponibilidad predial que otorgo el Municipio. Igualmente, los estudios y diseños se enmarcaron en el cumplimiento de las normas técnicas de la ingeniería civil, hidráulica, eléctrica, electromecánicas redes de voz y datos y arquitectura. Los productos entregados por el contratista de obra a la interventoría cuentan con la respectiva revisión bajo los lineamientos establecidos en los TCC sus Anexos Técnicos así como en lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE. En este punto, es importante indicar que el Acuerdo de Obra fue suspendido el 13 de diciembre de 2017, por causas ajenas a las partes ya que la ETC Dosquebradas requirió aclaraciones respecto de la norma urbana local. Una vez se superaron las causales que generaron la suspensión y se procedió con el reinicio de actividades el 14 de enero de 2018 ocurrió el plazo de terminación contractual de la fase 1 fue el 2

de abril de 2018. Para esta fecha, el contratista de obra no había culminado a satisfacción la totalidad de los productos de Fase 1, con lo cual se emitió el acta de terminación con la inclusión de observaciones y compromisos de entrega y naturalmente, la generación de los descuentos automáticos diarios en aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicio. El Contrato Marco de Obra fue cedido por Graña y Montero al Consorcio Mota Engil, el cual asumió la responsabilidad total del proyecto en el estado en el que se encontraban el 10 de abril de 2018. Posteriormente, el día 25 de julio de 2019, el Consorcio Mota Engil entregó la totalidad de productos de la Fase 1, suscribiéndose la correspondiente acta de recibo a satisfacción de la Fase 1. De igual manera, se reiteran las acciones generales desplegadas por parte de la supervisión que realizó de manera regular reuniones con el contratista, en las cuales participaba la interventoría, las ETC, las comunidades educativas, y las compañías aseguradoras. En seguimiento a los compromisos del contratista, al cumplimiento al plan de acción 2019 / 2020 y a los informes que para su verificación empezó a realizar la interventoría. No obstante, debido al reiterado y agravado incumplimiento, la interventoría presentó informe de incumplimiento, lo cual trajo como consecuencia la terminación anticipada por incumplimiento del Acuerdo de Obra mediante comunciación del 18 de octubre de 2019

Durante el plazo de la ejecución del proyecto, hasta la terminación anticipada por la causal de incumplimiento, se desarrollaron las siguientes acciones por parte de la interventoría, con el seguimiento y control de la supervisión:

1. La interventoría continuó presentando informes semanales y mensuales a la UG-FFIE, en los cuales informó sobre el avance en el desarrollo de la Fase 1 para la institución educativa y los atrasos presentados por el contratista de obra en la entrega de cada uno de los productos.
2. Se realizaron Comités de Gestión territorial de forma periódica, en los cuales se presentaron informes tanto a la ETC Risaralda, como la UG-FFIE por parte de la interventoría y la Supervisión Técnica Independiente, acerca del desarrollo de cada uno de los proyectos que hacen parte del convenio con la ETC Dosquebradas, los pormenores de los acuerdos de obra, se relacionaron los atrasos que presentaba el contratista de obra y los porcentajes de avance semanal y/o mensual.
3. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE, con la participación de representantes del contratista y la interventoría, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, ante lo cual el contratista de obra de forma recurrente asumió compromisos para la entrega de los productos de fase 1 que fueron incumplidos.
4. Se participó en Comités de Gerencia adelantados por la UG-FFIE con la participación de representantes de la ETC Risaralda, en los cuales se presentó el estado de los proyectos, las fechas de entrega propuestas por el contratista de obra y las acciones que adelantó el FFIE para exigir el cumplimiento de los Acuerdos de Obra, procurando la culminación en debida forma y la ejecución de las infraestructuras educativas.

Las gestiones antes relacionadas, permiten evidenciar el control y seguimiento por parte de la interventoría al contratista de obra y por parte de la supervisión al contrato de interventoría, en relación con el proyecto correspondiente a la institución educativa Las Tasas sede Estación Pereira, (error documento respuesta) así como las gestiones contractuales y técnicas desarrolladas hasta la presentación del informe por medio del cual se solicitó la terminación anticipada por la causal de incumplimiento del contratista de obra, dando cumplimiento a lo previsto en los Términos de Condiciones Contractuales y el anexo técnico de la invitación, además del manual de supervisión e interventoría del FFIE”.

Comentario de la CGR

Valorados los argumentos de la respuesta, se tiene que es de suma importancia para este ente de control y vigilancia, al margen del debate sobre la presunta responsabilidad disciplinaria de los actores involucrados, el grave perjuicio que la no ejecución de los proyectos de infraestructura educativa causados por la no puesta en marcha de la jornada única escolar.

Este ente de control considera que la Ley 1474 de 2001, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, es aplicable a la contratación del FFIE al tenor de lo preceptuado en el párrafo 4° del artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, que establece: *“El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción”*.

No obstante lo anterior y dado que la respuesta objeto de análisis aduce una serie de argumentos sobre la inexistencia de responsabilidad disciplinaria de quienes son objeto de las observaciones comunicadas, se hizo referencia a una presunta responsabilidad disciplinaria debido a que no es competencia de este ente de control realizar la adecuación típica de las conductas ni juzgar la existencia o no de faltas de índole disciplinario, razón por la cual se hace el traslado a la autoridad competente.

En relación con la IE Popular Diocesano del municipio de Dosquebradas, se evidencia un atraso de 15 meses para la terminación de la fase 1, el mismo Comité Fiduciario y la Gerencia del FFIE dejan constancia en el acta del 30-04-2019, que *“no aceptan los motivos por los cuales las interventorías siguen presentando informes de incumplimientos de acuerdos de obra con tanto tiempo de retraso frente a la ocurrencia de los incumplimientos y que la falta de diligencia en la presentación de incumplimientos está poniendo en riesgo la capacidad de defensa de los recursos del Estado”*, por su parte el Comité Técnico del PA FFIE expresa que *“no tiene justificación por parte de las interventorías presentar con grandes retrasos al comité técnico los procedimientos de Terminación Anticipada por Incumplimiento (TAI), informan que de manera reiterada se ha requerido a los gestores territoriales – supervisores de las actas de servicio de interventoría, para que en oportunidad presenten ante los comités los inicios de incumplimiento a las interventorías en los casos en los que aplique.”*

Es evidente que los hechos observados por este ente de control como falta al principio de oportunidad es una preocupación compartida por los actores involucrados y ya se habían identificado falencias en las actuaciones de contratistas, interventores y supervisores que permitieron llegar a esta instancia los retrasos e incumplimientos generalizados en la ejecución de los proyectos de infraestructura

educativa, que según los cronogramas iniciales ya deberían estar terminados y entregados a la comunidad.

Por lo tanto, ya que los argumentos expuestos en la respuesta no desestiman la observación, sino que además coinciden con el ente de control en cuanto a los retrasos e incumplimientos sistemáticos que se presentaron en la ejecución de los proyectos, se valida como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Departamento de Valle del Cauca

Hallazgo N° 130 Rendimientos Financieros (D)

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, precisa: “-Deberes-. Son deberes de todo servidor público: Numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Numeral 3. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público. Numeral 21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados”.

El literal e), de la cláusula segunda- Obligaciones del contratista-modificadorio N° 2 del 2017 del contrato marco N° 1380-40-2016 del 22-10-2015, señala - Complementar el literal e): “Los rendimientos financieros generados de los recursos provenientes de la Nación serán reinvertidos en el proyecto, como parte de los recursos disponibles del FFIE. Los rendimientos financieros generados de los recursos provenientes de las Entidades Territoriales serán reinvertidos en el proyecto, en los casos que la Entidad Territorial acuerde su reinversión, de lo contrario deberán reintegrarse a cada una de ellas” (...)

En el numeral 7- Características cualitativas de la información contable contenidas en el Libro I del Plan General de Contabilidad Pública de la Contaduría General de la Nación (CGN), se establece:

“102. La información contable pública está orientada a satisfacer con equidad las necesidades informativas de sus usuarios reales y potenciales, quienes requieren que se desarrolle observando las características cualitativas de Confiabilidad, Relevancia y Comprensibilidad. Las características cualitativas que garantizan la Confiabilidad son la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad; con la Relevancia se asocian la Oportunidad, la Materialidad y la Universalidad; y con la Comprensibilidad se relacionan la Racionalidad y la Consistencia”. **“122.** Revelación. Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos; la información adicional que sea necesaria para una adecuada interpretación cuantitativa y cualitativa de la realidad y prospectiva de la entidad

contable pública y que no esté contenida en el cuerpo de los estados, informes y reportes contables, debe ser revelada por medio de notas. La información contable también revela hechos presupuestarios que han sido interpretados por el SNCP. La información debe servir, entre otros aspectos, para que los usuarios construyan indicadores de seguimiento y evaluación de acuerdo con sus necesidades, e informarse sobre el grado de avance de planes, programas y proyectos de la entidad contable pública”.

El informe generado en formato Excel, correspondiente al saldo por rendimientos financieros para los Entidades Territoriales, discriminados por año, desde el inicio hasta el 31-12-2019, donde se incluyen los ETC de Municipio de Buga, Tuluá, Buenaventura y Cali, suministrado por UG- FFIE a la CGR mediante oficio N° FIE2020EE002138 del 10-03-2020, no corresponde con los valores encontrados en los extractos bancarios de las cuentas aperturadas para cada Entidad Territorial mencionada para los años 2016, 2017, 2018 y 2019.

Se presentan las siguientes diferencias:

Cuadro No. 159
Rendimientos financieros Cali
Cifras en pesos

ETC / ET	RENDIMIENTOS FINANCIEROS					
		2016	2017	2018	2019	TOTAL RENDIMIENTOS
CALI	FFIE	\$ 771.348.562	\$ 1.945.885.791	\$ 2.261.268.764	\$ 2.297.808.610	\$ 7.276.311.727
	CGR	\$ 765.031.223	\$ 1.823.780.077	\$ 2.063.207.535	\$ 1.673.918.950	\$ 6.325.937.785
	DIFERENCIA	\$ 6.317.339	\$ 122.105.714	\$ 198.061.229	\$ 623.889.660	\$ 950.373.942

Fuente: Información tomada del Informe suministrado por FFIE y los extractos bancarios de las cuentas por cada ETC- años 2016-2017-2018-2019.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 160
Rendimientos financieros Buga
Cifras en pesos

ETC / ET	RENDIMIENTOS FINANCIEROS					
		2016	2017	2018	2019	TOTAL RENDIMIENTOS
BUGA	FFIE	\$ 127.611.764	\$ 245.716.633	\$ 179.091.973	\$ 181.810.491	\$ 734.230.861
	CGR	\$ 127.611.764	\$ 229.888.898	\$ 161.541.415	\$ 176.943.994	\$ 695.986.071
	DIFERENCIA	\$ 0	\$ 15.827.735	\$ 17.550.558	\$ 4.866.497	\$ 38.244.790

Fuente: Información tomada del Informe suministrado por FFIE y los extractos bancarios de las cuentas por cada ETC- años 2016-2017-2018-2019.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 161
Rendimientos financieros Tulúa
Cifras en pesos

ETC / ET	RENDIMIENTOS FINANCIEROS					TOTAL RENDIMIENTOS
		2016	2017	2018	2019	
TULUA	FFIE	\$ 155.298.239	\$ 309.363.070	\$ 203.724.458	\$ 164.535.245	\$ 832.921.012
	CGR	\$ 148.113.773	\$ 286.486.802	\$ 189.692.637	\$ 161.796.343	\$ 786.089.555
	DIFERENCIA	\$ 7.184.466	\$ 22.876.268	\$ 14.031.821	\$ 2.738.902	\$ 46.831.457

Fuente: Información tomada del Informe suministrado por FFIE y los extractos bancarios de las cuentas por cada ETC- años 2016-2017-2018-2019.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 162
Rendimientos financieros Buenaventura
Cifras en pesos

ETC / ET	RENDIMIENTOS FINANCIEROS				TOTAL RENDIMIENTOS
		2017	2018	2019	
B/TURA	FFIE	\$ 21.730.697	\$ 94.129.214	\$ 95.718.415	\$ 211.578.326
	CGR	\$ 21.730.697	\$ 85.080.320	\$ 95.582.943	\$ 202.393.960
	DIFERENCIA	\$ 0	\$ 9.048.894	\$ 135.472	\$ 9.184.366

Fuente: Información tomada del Informe suministrado por FFIE y los extractos bancarios de las cuentas por cada ETC- años 2016-2017-2018-2019.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

De conformidad con la anterior información relacionada, el FFIE reporta un mayor valor en rendimientos financieros por \$1.023.685.838.

Cuadro No. 163
Mayor valor Rendimientos financieros
Cifras en pesos

ETC	Mayor
Cali	950.373.942
Buga	17.296.073
Tulua	46.831.457
Buenaventura	9.184.366
Total	1.023.685.838

Fuente: Información tomada del Informe suministrado por FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La deficiente supervisión que se ejerce sobre la información que genera FFIE, en el informe no cumple con las características cualitativas que garanticen confiabilidad, y la verificabilidad que permita que esta sirva, entre otros aspectos, como soporte para la planeación, seguimiento y evaluación, de los proyectos que ejecuta MEN para la infraestructura educativa.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por las diferencias establecidas en la verificación de la información.

Respuesta del Auditado

De la respuesta presentada extraemos lo siguiente: "(...) Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Precisado lo anterior, debemos indicar que el Consorcio FFIE Alianza BBVA quien únicamente actúa como vocero y **administrador del PA-FFIE**, mediante comunicación del 12 de junio indica:

- **ETC Cali- Vigencia 2016:** Las diferencias reportadas corresponden a los meses relacionados a continuación: (remitirse a imagen 01). La diferencia de \$2.358.778 corresponde a compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso en los meses de enero y octubre de 2016, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE. Respecto al valor de \$3.958.561, se evidencia que no se está teniendo en cuenta el valor de los intereses generados y reportados en el extracto bancario del mes de febrero de 2016.
- **ETC Cali- Vigencia 2017: (remitirse a imagen 02).** Respecto a la diferencia por valor de \$122.105.714, corresponde a los rendimientos financieros generados en los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E por valor de \$56.991.884, es preciso aclarar que durante los meses de enero a mayo de 2017 se encontraba vigente el FIC N° 171900043 el cual se canceló en el mes de mayo de 2017, para el mes de diciembre de 2017 se abre un nuevo Fondo de inversión colectiva No.1719xxx el cual estuvo vigente hasta el mes de febrero de 2018. El valor de \$65.113.830 corresponde a la compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.
- **ETC Cali - Vigencia 2018: (remitirse a imagen 03).** Respecto a la diferencia por valor de \$198.061.229, corresponde a los rendimientos financieros generados en los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E por favor de \$188.720.309, es preciso aclarar que durante los meses de diciembre de 2017 a febrero de 2018 se encontraba vigente el FIC N°171900083 el cual se canceló en el mes de febrero de 2018; para el mes de abril de 2018, se abren dos nuevos Fondos de inversión colectiva Efectivo clase E N°181900126 y Fondo País clase G N°182300027 los cuales con corte al 31 de diciembre de 2019 se encuentran vigentes. El valor de \$9.340.920 corresponde a compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.
- **ETC Cali Vigencia 2019: (remitirse imagen 04).** Se aclara que en el valor reportado por esta auditoría en la sumatoria de los intereses por valor total de \$1.673.918.950, presenta una diferencia por \$2.369.517 la cual se encuentra entre el valor reportado en los extractos bancarios de la cuenta No. 30903xxx de la ETC Cali de forma mensual, en este sentido la diferencia entre el valor reportado en las certificaciones y el la sumatoria de los extractos bancarios asciende a \$621.520.143. Conforme a lo anteriormente expuesto se aclara que la diferencia se encuentra en los rendimientos financieros generados en los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E N°181900126 y Fondo País Clase G No.182300027 por valor de \$621.365.236, que corresponden a los doce meses del año 2019. Por otro lado, el valor de \$154.907 corresponde

a la compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.

- **ETC Buga-vigencia 2016 (remitirse a imagen 05).** La diferencia por valor de \$-20.948.717 se origina dado que el auditor está tomando doble vez el valor de los intereses generados en el mes de noviembre de 2016, por lo anterior no da lugar a la observación con incidencia Fiscal e incidencia disciplinaria como se menciona en el comunicado de observación No. 1.
- **ETC Buga- vigencia 2017 (remitirse a imagen 06).** Respecto a la diferencia por valor de \$15.827.735, corresponde a los rendimientos financieros generados en los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E por valor de \$7.578.721, es preciso aclarar que durante los meses de enero a mayo de 2017 se encontraba vigente el FIC No. 171900048 el cual se canceló en el mes de mayo de 2017, para el mes de diciembre de 2017 se abre un nuevo Fondo de inversión colectiva No.171900115 el cual estuvo vigente hasta el mes de febrero de 2018. El valor de \$8.249.014 corresponde a una compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.
- **ETC Buga-Vigencia 2018: (remitirse a imagen 07).** Respecto a la diferencia por valor de \$17.550.558, corresponde a los rendimientos financieros generados en los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E por valor de \$16.236.392, es preciso aclarar que durante los meses de diciembre de 2017 a febrero de 2018 se encontraba vigente el FIC No. 171900115 el cual se canceló en el mes de febrero de 2018; para el mes de abril de 2018, se abren dos nuevos Fondos de inversión colectiva Efectivo clase E N°181900164 y Fondo País clase G N°182300065 los cuales con corte al 31 de diciembre de 2019 se encuentran vigentes. El valor de \$1.314.166 corresponde a compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.
- **ETC Buga- Vigencia 2019: (remitirse a imagen 08).** Respecto a la diferencia por valor \$4.866.047 corresponde a los rendimientos financieros generados en los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E N°181900164 y Fondo País Clase G No.182300065 por valor de \$178.134 generados durante los doce meses del año 2019. Por otro lado, el valor de \$4.687.913 corresponde a compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.
- **ETC Tuluá- vigencia 2016: (remitirse a imagen 10).** El valor de \$7.184.466 corresponde a compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.
- **ETC Tuluá-vigencia 2017: (remitirse a imagen 11).** Respecto a la diferencia por valor de \$22.876.268, corresponde a los rendimientos financieros generados en los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E por valor de \$6.372.804, es preciso aclarar que durante los meses de

enero a mayo de 2017 se encontraba vigente el FIC No. 171900045 el cual se canceló en el mes de mayo de 2017, para el mes de diciembre de 2017 se abre un nuevo Fondo de inversión colectiva N°171900098 el cual estuvo vigente hasta el mes de febrero de 2018. El valor de \$16.503.464 corresponde a una compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.

- **ETC Tuluá-vigencia 2018: (remitirse a imagen 12).** Respecto a la diferencia por valor de \$14.031.821, corresponde a los rendimientos financieros generados en los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E por valor de \$7.302.324, es preciso aclarar que durante los meses de diciembre de 2017 a febrero de 2018 se encontraba vigente el FIC No. 17190009, el cual se canceló en el mes de febrero de 2018. El valor de \$6.729.497 corresponde a la compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.
- **ETC Tuluá-Vigencia 2019: (remitirse a imagen 13).** El valor de \$2.738.902 corresponde a compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.
- **ETC Buenaventura- vigencia 2018: (remitirse a imagen 15).** Respecto a la diferencia por valor de \$9.048.894, corresponde a los rendimientos financieros generados en los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E por valor de \$8.483.854, es preciso aclarar que, para el mes de abril de 2018, se abren dos Fondos de inversión colectiva Efectivo clase E N°181900174 y Fondo País clase G N°182300075 los cuales con corte al 31 de diciembre de 2019 se encuentran vigentes. El valor de \$565.040 corresponde a compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, estas compensaciones se originan producto de traslados de recursos dinerarios instruidos por parte de la Unidad de Gestión del FFIE al Patrimonio Autónomo FFIE.
- **ETC Buenaventura- vigencia 2019: (remitirse a imagen 16).** La diferencia por valor de \$135.472, corresponde a los rendimientos financieros generados para la vigencia de 2019 en los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo clase E N°181900174 y Fondo País clase G N°182300075. Finalmente se indica que conforme al Manual de Inversión del Patrimonio Autónomo FFIE y lo aprobado por parte de la Junta Administradora del FFIE, los recursos dinerarios de las entidades territoriales se encuentran invertidos en el Fondo de Inversión Abierta Efectivo Clase E y el Fondo de Inversión Colectiva Abierta País Clase G, administrados por BBVA Asset Management Sociedad Fiduciaria, los cuales se hallan conforme al Decreto Ley 1525 de 2008. Se aclara igualmente que cada una de las cuentas bancarias de las entidades territoriales, tienen asociado un fondo de inversión clase E y un fondo de inversión clase G, es por ello que los rendimientos aquí mencionados están aunados a la entidad territorial.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se informa que no da a lugar las observaciones con incidencia Fiscal e incidencia disciplinaria como se menciona en su informe, puesto que los recursos se encuentran identificados y registrados conforme a su naturaleza. Como soporte se hace entrega detalle de los Fondos de inversión de los periodos aquí reportados.”

Comentario de la CGR

No obstante, de determinar y nombrar el origen de los rendimientos financieros generados que conforman las mayores valores presentados en la observación, la entidad no adjunta en su respuesta, los mencionados soportes de los dos Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E, vigentes durante los meses de enero a mayo de 2017 que corresponde al FIC N° 171900043 el cual se canceló en el mes de mayo de 2017, y el nuevo Fondo de inversión colectiva No.171900083, para el mes de diciembre de 2017 y los Fondos de inversión colectiva Efectivo clase E N°181900126 y Fondo País clase G N°182300027 los cuales con corte al 31 de diciembre de 2019 se encontraban vigentes, administrados por BBVA Asset Management Sociedad Fiduciaria.

En lo relacionado con los soportes de los registros de la compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, no fueron aportados por la entidad.

En cuanto al menor valor calculado por \$20.948.717 del Municipio de Buga se constató en el Papel de trabajo elaborado para tal fin el registro de noviembre de 2016 y en el renglón decimo nuevamente el rendimiento de noviembre de 2016, se acepta la respuesta y se retira la incidencia fiscal por el menor valor calculado en el Municipio de Buga.

Cuadro No. 164
Rendimientos financieros Buga
Cifras en pesos

cuenta bancaria 309-033710							
RENDIMIENTOS FINANCIEROS Y MOVIMIENTOS BANCARIOS							
ETC / ET	fecha	2016	fecha	2017	2018	2019	TOTAL RENDIMIENTOS
GUADALAJARA DE BUGA		\$ 127.611.764		\$ 245.716.633	\$ 179.091.973	\$ 181.810.491	\$ 734.230.862 *
abonos intereses ganados	30/06/2016	\$ 10.205.295	31/01/2017	\$ 22.408.460	\$ 14.233.875	\$ 14.771.974	✓
abonos intereses ganados	30/11/2016	\$ 20.948.717	28/02/2017	\$ 19.699.944	\$ 13.869.477	\$ 13.379.423	✓
cargos por comisión domiciliación	22/11/2016	\$ 2.450	31/03/2017	\$ 21.517.614	\$ 15.849.151	\$ 14.849.621	✓
iva por comisión domiciliación	22/11/2016	\$ 392	30/04/2017	\$ 21.663.402	\$ 12.000.294	\$ 14.374.682	✓
cargo Domi 830053812	22/11/2016	\$ 2.641.665	31/05/2017	\$ 22.533.829	\$ 9.952.845	\$ 14.886.859	✓
abonos intereses ganados	31/07/2016	\$ 17.555.900	30/06/2017	\$ 21.271.168	\$ 13.112.353	\$ 14.460.672	✓
abonos intereses ganados	31/08/2016	\$ 18.235.529	31/07/2017	\$ 18.499.475	\$ 14.500.630	\$ 14.996.881	✓
abonos intereses ganados	31/09/2016	\$ 17.740.203	30/08/2017	\$ 15.272.845	\$ 13.330.358	\$ 15.049.157	✓
abonos intereses ganados	31/10/2016	\$ 19.253.331	30/09/2017	\$ 16.293.915	\$ 12.110.645	\$ 14.619.542	✓
abonos intereses ganados	31/11/2016	\$ 20.948.717	31/10/2017	\$ 18.494.790	\$ 13.633.093	\$ 15.164.557	✓
abonos intereses ganados	31/12/2016	\$ 23.672.789	30/11/2017	\$ 17.124.789	\$ 14.218.579	\$ 14.878.352	✓
		\$ 148.560.481	31/12/2017	\$ 15.108.667	\$ 14.730.115	\$ 15.512.274	✓
		\$ (20.948.717)		\$ 229.888.898	\$ 161.541.415	\$ 176.943.994	\$ 716.934.788 Σ
				\$ 15.827.735	\$ 17.550.558	\$ 4.866.497	\$ 17.296.074
*		valor suministrado no corresponde a los registros					
✓		verificado y cruzado extracto bancario y libro auxiliar					
		Registros de rendimientos financieros					
Σ		Sumado					

Fuente: FFIE

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Se mantiene la presunta incidencia disciplinaria, en la respuesta no se adjuntan soportes de los Fondos de Inversión Colectiva Efectivo Clase E, vigentes durante los meses de enero a mayo de 2017 que corresponde al FIC No.171900043 el cual

se canceló en el mes de mayo de 2017, y el nuevo Fondo de inversión colectiva No. 171900083, para el mes de diciembre de 2017 y los Fondos de inversión colectiva Efectivo clase E N°181900126 y Fondo País clase G N°182300027, los cuales con corte al 31-12-2019 se encontraban vigentes, ni lo correspondiente a los registros de la compensación por concepto de intereses que se efectúan de una cuenta bancaria a otra cuenta bancaria del mismo Fideicomiso, adicional no se contó con la copia del extracto bancario del mes de febrero de 2016 del Municipio de Cali, pese a la solicitud en dos oportunidades del mismo, para de esta forma corroborar, validar que los recursos identificados se encuentren registrados conforme a su naturaleza y valor, razón por la cual esta se constituye en hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 131 Pago sin respaldo contractual (D, F)

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16-03-2020, determina: *“DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.*

Ley 734 de 2002. Artículo 34. Establece los Deberes de los Servidores Públicos.

El Contrato marco de obra N° 1380-41-2016, estableció que: **“PRIMERA. OBJETO:** *El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato.”* **“SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** *El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.”* **“TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** *El valor del presente Contrato Marco será HASTA POR la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$440.000.000.000,00), bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra...”*

El objeto del Contrato N° 1380 del 22-10-2015 suscrito entre el MEN y El CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA establece como objeto: *“Administrar y pagar las obligaciones que se deriven de la ejecución del plan nacional de infraestructura educativa, a través del patrimonio autónomo constituido con los recursos transferidos del fondo de infraestructura educativa preescolar, básica y media, creado por el artículo 59 de la ley 1753 del 9 de junio de 2015”.*

Municipio de Palmira

En la verificación realizada a la información suministrada mediante el oficio N° FIE2020EE002358 del 16-03-2020, por medio del cual se suministra información relacionada con los comprobantes y soportes de pago, realizados por el CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA a los contratistas del Acuerdo Marco de Obra 1380-40-2016, se encontró la Llave MEN N° 1722 construida por el FFIE-MEN para la IE. Antonio Lizarazo, sede Luis Álvaro Henao del Municipio de Palmira, la orden de pago N° 2151 del 13/09/2017 de la Alianza Fiduciaria, la orden de giro FFIE N° 1090 del 01/09/2017, la factura de venta N° 0992 del 01/09/2017 por \$1.402.000 como soporte de pago realizado a través de la Cta. Bancaria 309-032XX-X del FFIE al Contratista Germán Eugenio Mora Insausti, por concepto de visita análisis al lugar, sin un instrumento contractual previo que lo respalde.

De otro lado, mediante el oficio FIE2020EE004648 del 20-05- 2020, como respuesta a la solicitud del documento o medio del instrumento contractual (Convenio interadministrativo, contrato marco de obra, convenio de cofinanciación, Acuerdo de Obra o Acta de servicio), que permitiera asociar el pago efectuado; se expresó lo siguiente: *“Este proyecto no hace parte de las Instituciones Educativas del FFIE, por lo tanto, no es posible para esta Unidad de Gestión dar respuesta a su requerimiento”.*

Cuadro No. 165
Visita Análisis del lugar
Cifras en pesos

Concepto	Informe visita al lugar – Informe Pre-construcción			
Proveedor	Germán Eugenio Mora Insausti			
Soporte	No.	Fecha	Valor total	Deducción
Orden de pago	2151	13/09/2017	1.402.000	163.173,91
Orden de giro- te	1090	01/09/2017		
Factura	992	01/09/2017		

Fuente: Comprobantes y soportes de pago suministrados por FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Los documentos y registros mencionados anteriormente fueron los únicos soportes suministrados por el FFIE.

La situación detectada fue causada por irregularidades en la supervisión y seguimiento que adelanta el FFIE al área financiera, en atención a que se ordenan

y reconocen pagos relacionados con actividades propias de acuerdos de obra, sobre los cuales no hay evidencias de su ejecución, permitiéndose generar disminución de los recursos disponibles para desarrollar infraestructura educativa. **Hallazgo con alcance fiscal por \$1.402.000 y presunta connotación disciplinaria**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011; el artículo 34 y el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta del Auditado

De la respuesta presentada extraemos lo siguiente: *“(...) Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Preciado lo anterior, debemos indicar que según la INVITACIÓN ABIERTA No. FFIE 003 de 2015 cuyo objeto es: “CONTRATO MARCO DE DISEÑOS, ESTUDIOS TÉCNICOS Y OBRA QUE EJECUTE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA REQUERIDOS POR EL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA - FFIE, EN DESARROLLO DEL PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA” su ANEXO TECNICO (ver anexo 1) establece en el numeral 2.3 LUGAR DE EJECUCIÓN: “Los Contratos Marco de Obra se ejecutarán en las siguientes cinco (5) regiones del territorio Nacional.” “El GRUPO No.4 Deberá ejecutar los proyectos de la Región Eje Cafetero Antioquia y Pacifico” (remitirse a imagen 01). Como resultado del mencionado proceso de selección, se determinó, de acuerdo al “informe de Evaluación Final” publicado el 28 de enero de 2016, que el PRIMER ORDEN DE ELEGIBILIDAD para la REGION EJE CAFETERO, ANTIOQUIA Y PACIFICO, le correspondía al CONTRATISTA German Mora Insausti. Con base a lo anterior se suscribió el Contrato Marco de Obra Sin Número de fecha 5 de febrero de 2016. (Ver anexo 2). Según el ANEXO TECNICO (Documento que hace parte integral del contrato) en su COMPONENTE 3: ESTUDIOS TÉCNICOS Y DISEÑOS NUEVOS establece: “ANÁLISIS DEL LUGAR:*

El Contratista y la interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente”. “Como resultado de lo anterior el contratista, deberá presentar a la interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el contratista recomienda la viabilidad o NO del proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el proyecto sea viable por ej.: cambio de lote, modificación del uso del suelo etc. (...)” Preciado lo anterior, debemos indicar que con fecha 7 de marzo de 2016 (ver anexo 3) se realizó visita a la I.E. Antonio Lizarazo de Palmira- Valle del Cauca, predio postulado por parte de la ETC para el programa de Implementación de Jornada Única, como resultado de la visita en el numeral 5 de las recomendaciones quedó consignado “No adelantar estudios de ningún tipo hasta que la Secretaria de Educación y en especial el área de Planeación den el visto bueno a la postulación de la institución, ya que al momento de la visita de obra y elaboración del informe el Señor Alcalde no estaba de acuerdo con el Convenio” Con base en lo anterior y debido a que la ETC prescindió de la realización del proyecto en razón a los costos del mismo y la necesidad de ejecutar otros proyectos priorizados, conforme consta en Acta 74 del Comité Fiduciario del 12 de diciembre de 2016, y Acta No. 33 de la Junta Administradora del FFIE del 16 de agosto de 2017 que se anexan, no se suscribió Acta de Servicio de Obra, debiendo en todo caso el FFIE cancelar al Contratista de Obra la visita de análisis del lugar dando cumplimiento a lo establecido en el Anexo Técnico que hace parte integral del Contrato Marco de Obra como se mencionó anteriormente. Por lo anterior le aclaramos a la CGR, que no existieron irregularidades en la supervisión y seguimiento que adelantó el FFIE, por cuanto

el pago de la visita de viabilidad técnica se realizó con base en la condición en tal sentido establecida en el Contrato Marco de Obra. En relación con la incidencia fiscal debemos señalar que en el presente caso y por las razones ya señaladas las situaciones encontradas en el ejercicio auditor no contemplan los elementos constitutivos de responsabilidad fiscal establecidos en el artículo 5o de la Ley 610 del 2000, en tanto, el daño que es el elemento esencial para que exista mérito para una investigación de responsabilidad fiscal (artículo 40 de la Ley 610 de 2000), debe darse en alguno de los verbos descritos en el artículo 6 de la referida ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, y que prevé (...). En efecto, por las razones ya señaladas en el presente caso el pago efectuado correspondió al cumplimiento de una estipulación contractual expresa por lo que no existe menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los recursos públicos; se pagó una actividad prevista y pactada en el contrato. Por el contrario, de haberse dejado de pagar aquello a lo que se estaba expresamente obligado, si hubiese generado riesgo de demandas. Por las anteriores consideraciones, solicitamos se reevalúe y retire la observación planteada con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Comentario de la CGR

Si bien es cierto, el FFIE soporta su respuesta a la observación en que el pago por \$1.402.000, de la IE. Antonio Lizarazo, sede Luis Álvaro Henao del Municipio de Palmira, se realizó con base en la condición en tal sentido establecida en el Contrato Marco de Obra sin número de fecha 5-02- 2016 y la aplicación y cumplimiento del Anexo Técnico, que hace parte integral del Contrato Marco de Obra.

Se precisa lo siguiente:

1. El contrato marco de obra en la “Cláusula Tercera - Valor del Contrato y Forma de Pago: De acuerdo con el numeral 4.5 de los TCC, el valor del presente Contrato Marco será hasta por SETENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$70.000.000.000), bajo el entendido que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de **ORDENES DE SERVICIO**”. Esto determina que debe suscribirse al menos una orden de servicio.
2. El “COMPONENTE 3”, del Anexo Técnico (que hace parte integral del Contrato Marco de Obra), citado en la respuesta de la entidad, corresponde a que previo o con antelación exista la FASE 1: PRECONSTRUCCIÓN, la cual hace parte integral de numeral 2.2- ALCANCE- FASES DE EJECUCIÓN del mismo anexo, donde se establece: “Para cada una de las fases de desarrollo del contrato, el contratante, el contratista, la interventoría y la supervisión suscribirán actas u órdenes para cada proyecto según aplique así:

Actas u Órdenes del contrato: El contratista deberá suscribir las actas de servicio asignadas por el FFIE dentro de los (3) tres días hábiles siguientes a su recepción. En desarrollo del Acta de servicio se deberán suscribir las siguientes actas, según aplique así:

Acta de Inicio: Para el inicio del Contrato Marco de Obra, la interventoría en representación del FFIE suscribirá un Acta de inicio con el contratista y con ella se dará inicio al plazo contractual.

Acta de Servicio: *Una vez suscrita el acta de inicio y de acuerdo con cada proyecto que el FFIE le asigne al contratista de obra se suscribirá un Acta de Servicio de Obra, en la cual se define el plazo de cada una de las fases que componen el proyecto, el valor de cada una de las fases a precio global fijo, el alcance de la misma, Lugar de ejecución, personal variable mínimo técnico y administrativo que se requiere para la ejecución del proyecto y todas aquellas condiciones que se requieran. El acta de servicio será suscrita por quien el comité técnico del FFIE delegue para ello, por el representante del contratista de obra y por el representante de la interventoría”*

Es decir, que para lograr la aplicación del componente 3 mencionado debió surtir un proceso con antelación que se origina en la suscripción de un acta de servicio o una orden de servicio. De conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta la respuesta presentada esta no es satisfactoria. Adicional se tiene en cuenta que el ente auditado expuso que *“Este proyecto no hace parte de las Instituciones Educativas del FFIE, por lo tanto, no es posible para esta Unidad de Gestión dar respuesta a su requerimiento”*. Se valida el **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$1.402.000.**

Hallazgo N° 132 Pago IVA sobre utilidad fase 1 acuerdos de obra (OI)

El artículo 1º del Decreto 1372 de 1992, estatuyó que *“la obligación tributaria sustancial se origina al realizarse el presupuesto o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto y ella tiene por objeto el pago del tributo”*.

El artículo 476, del Estatuto Tributario define los servicios que son excluidos del impuesto sobre las ventas -IVA.

Artículo 1.3.1.2.1 del Decreto 1625 de 2016. Definición de servicio para efectos del IVA. *“Para los efectos del impuesto sobre las ventas se considera servicio toda actividad, labor o trabajo prestado por una persona natural o jurídica, o por una sociedad de hecho, sin relación laboral con quien contrata la ejecución, que se concreta en una obligación de hacer, sin importar que en la misma predomine el factor material o intelectual, y que genera una contraprestación en dinero o en especie, independientemente de su denominación o forma de remuneración”*.

El Concepto Unificado del Impuesto Sobre las Ventas año 2003. Concepto 00001 19/06/2003 DIAN. 1.6. CONTRATO DE CONSULTORÍA: establece: *“(…) En este orden de ideas, los contratos de consultoría al no estar expresamente excluidos por el artículo 476 del Estatuto Tributario y disposiciones concordantes, se encuentran gravados con el impuesto sobre las ventas independientemente de su finalidad, debiendo aplicarse el gravamen sobre el valor total percibido por el responsable”*.

En la verificación efectuada a los pagos realizados al Contratista Consorcio MOTA-ENGIL, se encontró que en la Fase 1- ESTUDIOS y DISEÑOS de los Acuerdos de Obra N° 401017, 401027, 401022, 401023 del Municipio de Cali y No. 401098 del Municipio de Palmira, del Contrato Marco N° 1380-40-2016, se liquida e incluye el Impuesto sobre las ventas - IVA sobre la utilidad en los Costos Indirectos, cuando

la normatividad vigente, establece que para el concepto IVA se debe calcular sobre la totalidad del valor del bien o servicio.

La situación se confirma en el documento ACTA DE RECIBO PARCIAL Y BALANCE PRESUPUESTAL del FFIE - formato de referencia FE-42, y en la factura de venta que genera el contratista, que hacen parte de los soportes de pago en cada Acuerdo de Obra.

Municipio de Cali

AO 401017. IE Siete de Agosto, Sede Ana María Vernaza - Llave 3108 - Valor Fase 1 \$78.778.320.

Cuadro No. 166

Liquidación IVA IE Siete de Agosto, Sede Ana María Vernaza
Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valores
Costos directos		60.598.707,69
Costos indirectos		17.603.924,59
Administración	22.85%	13.846.804,72
Imprevistos	1.2%	727.184,49
Utilidad	5.0%	3.029.935,38
Valor total de la fase 1		78.202.632,28
IVA 19% sobre total fase 1 CGR	19%	14.858.500
IVA 19% Sobre Utilidad FFIE	19%	575.687,72
Diferencia		14.282.812,41

Fuente: Información suministrada por el FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

AO 401027. IE Boyacá - Sede Unidad La Independencia - LLAVE 3127 - Valor Fase 1 \$21.438.675.

Cuadro No. 167

Liquidación IVA IE Boyacá, Sede Unidad la Independencia
Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valores
Costos Directos		16.491.288,46
Costos Indirectos		4.790.719,29
Administración	22.85%	3.768.259,42
Imprevistos	1.2%	197.895,46
Utilidad	5.0%	824.564,42
Valor total de la fase 1		21.282.007,75
IVA 19% sobre total fase 1 CGR	19%	4.043.581,47
IVA 19% sobre Utilidad FFIE	19%	156.667,24
Diferencia		3.886.914,23

Fuente: Información suministrada por el FFIE
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

AO 401022. IE Evaristo García - Sede Jose Hilario López- Llave 3116. Valor Fase 1 \$30.757.864.

Cuadro No. 168

Liquidación IVA IE Evaristo Garcia, Sede José Hilario López

Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valor
Costos Directos		21.293.905,84
Costos Indirectos		6.873.199,61
Administración	22.85%	5.406.286,10
Imprevistos	1.2%	283.918,74
Utilidad	5.0%	1.182.994,77
Valor Total de La Fase 1		28.167.105,45
Iva 19% Sobre Total Fase 1 Cgr	19%	5.351.750,03
Iva 19% Sobre Utilidad	19%	224.769,01
Diferencia		5.126.981,02

Fuente: Información suministrada por el FFI

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

AO 401023. IE Santa Fé - Sede Croydon - Llave 3117. Valor Fase 1 \$59.674.088.

Cuadro No. 169

Liquidación IVA IE Santa Fé, Sede Croydón

Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valor
Costos Directos		45.903.144,62
Costos Indirectos		13.334.863,51
Administración	22.85%	10.488.868,54
Imprevistos	1.2%	550.837,74
Utilidad	5.0%	2.295.157,23
Valor total de la fase 1		59.238.008,13
IVA 19% sobre total fase 1 CGR	19%	11.255.221,54
IVA 19% sobre Utilidad	19%	436.079,87
Diferencia		10.819.141,67

Fuente: Información suministrada por el FFIE

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

AO 401019. IE Alberto Carvajal Borrero - Sede Principal - Llave 3112. Valor Fase 1 \$131.951.471.

Cuadro No. 170

Liquidación IVA IE Alberto Carvajal Borrero, Sede Principal

Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valor
Costos Directos		101.501.131,54
Costos Indirectos		29.486.078,71
Administración	22.85%	23.193.008,55
Imprevistos	1.2%	1.218.013,58
Utilidad	5.0%	5.075.056,58
Valor total de la fase 1		130.987.210,25
IVA 19% sobre total fase 1 CGR	19%	24.887.569,94
IVA 19% sobre Utilidad	19%	436.079,87
Diferencia		24.451.490,07

Fuente: Información suministrada por el FFIE

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Municipio de Palmira

AO 401098 - IE- Ciudad Educativa Megacolegio - Llave 1728- Valor Fase 1 \$202.774.081.

Cuadro No. 171
Liquidación IVA IE Ciudad Educativa Megacolegio
Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valor
Costos Directos		140.382.056,88
Costos Indirectos		45.313.088,10
Administración	22.85%	35.641.444,23
Imprevistos	1.2%	1.871.760,75
Utilidad	5.0%	7.799.883,12
Valor total de la fase 1		185.695.144,98
IVA 19% sobre total fase 1 CGR	19%	35.282.077,54
IVA 19% sobre Utilidad	19%	1.481.810,59
Diferencia		33.800.266,95

Fuente: ACTA DE RECIBO PARCIAL Y BALANCE PRESUPUESTAL del FFIE suministrada en los soportes de pago de cada Acuerdo de Obra.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Lo anterior debido a la aplicación de procedimientos con conceptos contrarios a la norma, permitiendo inexactitud en las declaraciones tributarias por pagos de acuerdos de obra de la fase I de las Instituciones Educativas relacionadas anteriormente, que favorecen en la declaración de impuestos sobre IVA del 19% al contratista. **Hallazgo con Otra Incidencia para dar traslado a la DIAN, para lo de su competencia.**

Respuesta del Auditado

De la respuesta presentada extraemos lo siguiente: “El Consorcio FFIE Alianza BBVA quien actúa como vocero y administrador del PA-FFIE, mediante comunicación del 12 de junio indica sobre este aspecto, es pertinente señalar, que, de acuerdo con la normatividad tributaria, el responsable del IVA es quien presta el servicio y emite la factura, lo anterior de acuerdo con lo previsto por el artículo 437 del Estatuto Tributario: “ARTÍCULO 437. LOS COMERCIANTES Y QUIENES REALICEN ACTOS SIMILARES A LOS DE ELLOS Y LOS IMPORTADORES SON SUJETOS PASIVOS. Son responsables del impuesto: 1. En las ventas, los comerciantes, cualquiera que sea la fase de los ciclos de producción y distribución en la que actúen y quienes, sin poseer tal carácter, ejecuten habitualmente actos similares a los de aquellos. 2. En las ventas de aerodinos, tanto los comerciantes como los vendedores ocasionales de éstos. 3. Quienes presten servicios. 4. Los importadores”. En consecuencia, dentro del ordenamiento jurídico no existe norma alguna en el Estatuto Tributario que faculte a rechazar las facturas emitidas por un proveedor, cuando dicho proveedor determine un IVA incorrecto o en la cuantía que no corresponda. Sobre el particular, la DIAN se ha pronunciado en situaciones similares, en concepto 9174 de 2002, en los siguientes términos: “En este orden de ideas, si bien una empresa puede informar a sus proveedores una fecha límite para la recepción de facturas, ello no la exime de registrar todas las operaciones realizadas en el momento de su causación, lo cual implica que las facturas expedidas en diciembre del respectivo año pueden entregarse en enero del año siguiente sin que la empresa pueda negarse a recibir las. La anulación de la factura y la expedición de una nueva en enero que haga presumir que la operación

se realizó en este último mes puede derivar en una falsedad y la inadecuada determinación de los impuestos y retenciones que a su vez origina sanciones e intereses para el responsable (artículo 647 del Estatuto Tributario). Ahora bien, cuando un contribuyente disminuye en la declaración de renta el valor a pagar o aumenta el saldo a favor con base en valores no reales derivados de la anulación de facturas sin causa legal ocasionando la omisión de ingresos, de impuestos generados por las operaciones gravadas, o de la inclusión de pasivos, costos, deducciones, impuestos descontables, retenciones o anticipos inexistentes se hace acreedor a la sanción por inexactitud de que trata el artículo 647 del Estatuto Tributario. La sanción por inexactitud se aplica sin perjuicio de las sanciones penales que resulten procedentes, cuando la inexactitud en que se incurra en las declaraciones tributarias constituye delito. (Artículo 648 *ibídem*). En este sentido vale la pena recordar que el artículo 43 de la Ley 222 de 1995 contempla la pena de prisión de 1 a 6 años para quienes a sabiendas suministren datos a las autoridades o expidan constancias o certificaciones contrarias a la realidad, o para quienes ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades en los estados financieros o en sus notas. Así mismo el artículo 200 del Código de Comercio, prevé que los administradores responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad, a los socios o a terceros. Finalmente debe tenerse en cuenta que los ajustes contables que se deban efectuar originados en operaciones que se conocen después del cierre sea que se trate de disminuciones o incremento de ingresos, costos y/o gastos, se deben registrar el día en que se conoce su existencia dentro del rubro resultados de ejercicios anteriores. No obstante, para efectos fiscales, debe incluirse el valor de los respectivos registros en las declaraciones de ventas, de retención o de renta de los períodos respectivos en cuanto afecten las cifras que debieron registrarse originalmente y que no se incluyeron por no conocerse. En consecuencia, se deberán corregir las declaraciones respectivas liquidando la sanción e intereses a que haya lugar (artículos 24, 59, 105, 588, 589 y 644 del Estatuto Tributario y artículo 96 del Decreto 2649 de 1993.) Por lo tanto, ni el Consorcio FFIE Alianza BBVA, ni el Fideicomitente tienen ninguna responsabilidad en la determinación del IVA sobre la operación, dado que dicha responsabilidad recae, en virtud de la ley tributaria, en el prestador del servicio, quien será responsable ante la DIAN por la adecuada o inadecuada determinación del impuesto”.

Comentario de la CGR

Para este análisis es importante señalar lo siguiente:

El Estatuto Tributario, en el artículo 437-2. Agentes de retención en el Impuesto sobre las Ventas y 437-3 Responsabilidad por la retención, expresa:

“ARTÍCULO 437-2. AGENTES DE RETENCIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. <Artículo adicionado por el artículo 9o. de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Actuarán como agentes retenedores del impuesto sobre las ventas en la adquisición de bienes y servicios gravados: 1. Las siguientes entidades estatales: La Nación, los departamentos, el distrito capital, y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y directas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles y en general los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”.

“ARTÍCULO 437-3. RESPONSABILIDAD POR LA RETENCIÓN. <Artículo adicionado por el artículo 10 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Los agentes de retención del

impuesto sobre las ventas responderán por las sumas que estén obligados a retener. Las sanciones impuestas al agente por el incumplimiento de sus deberes serán de su exclusiva responsabilidad”.

En el contexto de revisar la observación formulada v/s respuesta emitida, está última se ve enfocada como único responsable de la determinación del IVA 19% sobre la operación al contratista, sin tener en cuenta que el Consorcio FFIE Alianza BBVA, y el Fideicomitente, deben conocer de la Ley tributaria que se aplica a los recursos del estado y velar para que el prestador del servicio de estricto cumplimiento a ella, garantizar la adecuada determinación del impuesto y abstenerse de autorizar el pago de valores que puedan afectar el patrimonio público puesto bajo su administración.

Toda vez que la respuesta es no satisfactoria, la observación se constituye en hallazgo con otra incidencia para dar traslado a la DIAN, para lo de su competencia.

Hallazgo N° 133 Pago fase 1 Acuerdo de Obra (D, F)

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020, determina: *“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”*

La Ley 734 de 2002 dispone en su **artículo 25**: *“Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código... (...) Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria”.* Por su parte, **el artículo 53** señala: *Sujetos disciplinables. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011: (el nuevo texto es el siguiente): El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No*

serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva”.

En los Términos de Condiciones Contractuales para la Contratación del “Contrato Marco de Diseños, Estudios Técnicos y Obra que ejecute los Proyectos de Infraestructura Educativa requeridos por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE, En Desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa.”, elaborados en el año 2016, indica: “Los presentes Términos de Condiciones Contractuales se integran de manera armónica, y en conjunto con los documentos que lo conforman. Esto es, con sus formatos, y respectivos anexos”.

Referente a los descuentos por incumplimiento en la ejecución de los acuerdos de obra se define: **Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS)**: Definen los parámetros que, de acuerdo a lo establecido en el Anexo Técnico, consisten en la aplicación de descuentos inmediatos al Contratista por cuenta del no cumplimiento de los niveles de servicio.

En el numeral 3.2.1, literal j), del Anexo Técnico que forma parte integral del contrato marco y de los acuerdos de obra se establece, en lo referente a las actividades, entre otros, lo siguiente: **j) Ejecución de los trabajos de obra:**

- El Contratista deberá organizar y ejecutar los trabajos de acuerdo con la programación aprobada y el Plan de Aseguramiento de Calidad, Ambiental y de Salud y Seguridad en el trabajo.
- El Contratista deberá implementar, para la ejecución de cada Acuerdo de Obras los frentes de trabajo que se requieran para dar cumplimiento a la programación de obra aprobada por la Interventoría el atraso en la ejecución de la misma implicarán la aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicio ANS establecidos en este anexo. (Subrayas fuera del texto)

7. Nivel de desempeño - Contratista. El PA FFIE para determinar el nivel de desempeño mensual, su calificación y Acuerdo de Nivel de Servicio ANS, ha determinado los siguientes criterios a tener en cuenta. a) **Acuerdos de nivel de servicio (ANS).** Los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) consisten en la aplicación de descuentos inmediatos de acuerdo con la siguiente tabla:

Acuerdo de Nivel de Servicio	Descripción	% a descontar	Indicador
Oportunidad en la ejecución de los Hitos	(describa el hito o hitos que presentan atrasos)	1% del valor del Hito que presenta atraso	Por cada día de atraso en la entrega del Hito
Plan Seguridad industrial y salud ocupacional	Implementar el Plan de seguridad y salud en el trabajo	0.5% del valor del acta	5 días de atraso en la implementación de PSSO
Plan de gestión Ambiental PGA	Implementar el Plan De Gestión Ambiental PGA	0.5% del valor del acta	5 días de atraso en la implementación de PGA
Plan de seguridad y salud ocupacional PSSO	Después de 3 requerimientos de la interventoría NO cumple con la implementación del PSSO	1.5% del valor del Hito	Cumple o No Cumple
Oportunidad, PSSO y PGA	Después de 3 requerimientos de la interventoría NO cumple con oportunidad del PSSO y PGA	1% del valor del Hito	Cumple o No Cumple

Fuente: Anexo técnico 2016

De igual manera, el Contrato Marco, establece en su clausulado entre otros:

PRIMERA. OBJETO: *El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato.*

CUARTA. FORMA DE PAGO: *EL CONTRATANTE pagará al CONTRATISTA el valor del contrato de conformidad con lo previsto para tal efecto en los TCC, en especial según lo indicado en sus numerales 4.3 y 9.8, y en el Anexo Técnico. Los pagos se realizarán, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al cumplimiento de los requisitos y condiciones exigidos en este Contrato y en los TCC, previa radicación de la factura y demás documentos que se requieran para tal efecto.*

DÉCIMA. GARANTÍAS: *Con el objeto de respaldar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA, en razón o con ocasión de la celebración y ejecución del presente Contrato, así como respecto de los posibles riesgos que puedan presentarse en la ejecución del mismo, el CONTRATISTA deberá constituir las siguientes garantías:*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Es entendido por las partes que el presente Contrato Marco será ejecutado mediante Acuerdos de Obra, de conformidad con las directrices que imparta el CONTRATANTE y según lo previsto en los TCC, sus Adendas y Anexos. En razón de lo anterior, el amparo de los riesgos cubiertos con la Garantía del Contrato Marco irá cubriendo individualmente cada Acuerdo de Obra en la misma proporción de los porcentajes de la estimación de riesgos definidos en la Garantía. Lo anterior hasta llegar al monto total de cobertura del valor del Contrato Marco o el valor total que se ejecute en desarrollo del mismo.*

DÉCIMA SEXTA. CAUSALES DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO: *Este Contrato podrá darse terminado por el CONTRATANTE, por cualquiera de las siguientes causales:*

1. Terminación anticipada por incumplimiento: *El CONTRATANTE podrá terminar anticipadamente el Contrato en los siguientes eventos:*

a. *caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización. En tal evento no será necesaria declaración judicial o administrativa, bastando que la INTERVENTORÍA constate los hechos que dan origen a los mismos.*

b. *En los casos previstos de nivel insatisfactorio o deficiente de desempeño, señalados en los Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS) contenidos en el Anexo Técnico de los TCC, el cual hace parte de este contrato.*

DÉCIMA OCTAVA. NIVELES DE SERVICIO DEL CONTRATISTA: *De conformidad con los TCC y sus Anexos, el CONTRATISTA acepta los descuentos inmediatos a que haya lugar de acuerdo al cumplimiento de los Niveles de Servicio allí descritos. Se incluye en el Acuerdo de Obra las siguientes cláusulas que igualmente hacen referencia a los descuentos que se deben realizar en razón al incumplimiento por parte del contratista:*

CUARTA. FASE 1 (PRE-CONSTRUCCIÓN)- *La Fase 1 deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el Contrato Marco y en el Anexo Técnico de los TCC, los cuales hacen parte integral del presente Acuerdo, en especial, con lo señalado en los numerales 2.1. y 3.1. del Anexo Técnico.*

CLÁUSULA OCTAVA-VALOR DEL ACUERDO DE OBRA- *Inciso segundo: "El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados. Inciso tercero: El valor del Acuerdo ha sido determinado con base en lo señalado en el numeral 4 del Anexo Técnico, documento que hace parte integral del Contrato Marco.*

DÉCIMA OCTAVA. NIVELES DE SERVICIO DEL CONTRATISTA. *De conformidad con el Contrato Marco, los TCC y sus Anexos, el Contratista acepta los descuentos previstos por concepto de Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS) una vez surtido el procedimiento descrito para su respectiva aplicación.*

Contario a lo anterior, en la verificación del pago a las obligaciones derivadas de la ejecución de la Fase 1 de los Acuerdos de Obra, suscritos para el logro del Contrato

Marco de Obra N° 1380-40-2016 del 27-06-2016, correspondiente al grupo 2- Eje Cafetero y Pacífico, con el Consorcio Graña Montero, se encontraron pagos realizados por el Consorcio FFIE ALIANZA BBVA bajo el concepto de Estudios y Diseños, propios de la fase I, sin la aplicación de los descuentos inmediatos por incumplimiento en la ejecución de los acuerdos de obra de conformidad a la aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicio (ANS) establecidos en este anexo técnico.

Municipio de Cali

IE Evaristo García - Sede José Hilario López

El Acuerdo de Obra N° 401022 - IE Evaristo García - Sede José Hilario López-LL3116, suscrito por \$1.026.136.541, el cual en la ejecución de la fase 1 – Diseños y Estudios, presentó incumplimiento de conformidad con los tiempos establecidos para la duración de dicha fase, en 125 días en mora contados a partir del 06 de diciembre de 2017.

El acta de recibo a satisfacción del objeto de la Fase 1 de fecha 10 de abril de 2018-401022-F1-RS-OBR para el contratista Consorcio Mota Engil, la entrega de los productos aprobados por la interventoría inicia con el levantamiento topográfico el 06 de febrero de 2017, y termina el 10 de abril de 2018 con el proyecto estructural, después de haber recibido la aprobación de la Interventoría.

El 22-05-2019, con la orden de pago N° 36, factura N° 1700001725 del 07-05-2019 se pagó al Consorcio Mota Engil \$27.682.078 que corresponde al 90% del valor total de la Fase 1.

Cuadro No. 172

Proyecto IE Evaristo García - Sede José Hilario López

Cifras en pesos

FASE AO No:401022	Suma Pagar	Meses	Fecha de inicio	Fecha terminación Fase 1	Fecha recibo a satisfacción	Días en mora
Fase 1	\$30.757.864	2.5+2.5	30.12.2016	06.12.2017	10.04.2018	125
Fase Intermedia	\$104.944.588	56 días calendario				
Fase 2	\$890.434.089	2.5+3.5				
Fase 3		1.5				
Valor Total Acuerdo	\$1.026.136.541					

Fuente: información tomada de los Acuerdos de Obra, soportes de pago y novedades contractuales suministradas por el FFIE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

IE Boyacá - Sede La Independencia.

El Acuerdo de Obra N° 401027-IE Boyacá- Sede la Independencia, LL3127, suscrito por \$1.131.794.635,61 el cual en la ejecución de la fase 1 - Diseños y Estudios, presentó incumplimiento de conformidad a los tiempos establecidos para la duración de dicha fase, en 44 días en mora contados a partir del 21 de diciembre de 2017.

Según consta en el acta de recibo a satisfacción del objeto de la etapa1 de fecha 26 de febrero de 2018-401027-F1-RS-OBR para el contratista Consorcio Mota Engil, la entrega de los productos aprobados por la interventoría inicia con el levantamiento topográfico el 03 de abril de 2017, y termina con la aprobación a la programación de obra el 26 de febrero de 2018, mediante comunicado IIE-GGM-0507-18 de la Interventoría.

El 28-05-2019, con la orden de pago N° 40, factura N° 1700001742 del 14-05-2019 se pagó al Consorcio Mota Engil \$19.294.808 que corresponde al 90% del valor total de la fase 1.

Este valor pagado no tiene aplicado el descuento por incumplimiento, que sería para el caso 44%, (por cada día de mora el 1%), calculado en \$9.433.017, valor real a pagar \$9.861.791. Teniendo en cuenta que, de los diez (10) productos recibidos y aprobados según el acta de recibo a satisfacción, solo cuatro (4) se entregaron dentro del término establecido.

Cuadro No. 173
Proyecto IE Boyacá - Sede la Independencia
Cifras en pesos

Fase Ao No.401027	Suma a Pagar	Meses	Fecha Inicio	Fecha Terminación Fase 1	Fecha Recibo A Satisfacción	Días en mora
Fase 1	\$21.438.675		21.12.2017	21.12.2017	26.02.2018	44
Fase 2	\$1.110.057.051,61					
Fase 3						
Valor Acuerdo Total	\$1.131.794.635,61					

Fuente: información tomada de los Acuerdos de Obra, soportes de pago y novedades contractuales suministradas por el FFIE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

De conformidad con la anterior información, el Consorcio FFIE ALIANZA BBVA, realizó pagos por \$37.115.095, sin la aplicación de los descuentos inmediatos por incumplimiento en la ejecución de los acuerdos de obra de conformidad la aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicio ANS establecidos en este anexo técnico, generando un detrimento al patrimonio a los recursos destinados para cumplir los fines específicos del estado en materia de educación. **Hallazgo con incidencia fiscal por \$37.115.095, y presunta connotación disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

De la respuesta presentada extraemos lo siguiente: “Por su parte, el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011 indica: En este sentido, sobre los trabajadores de la Unidad de Gestión debemos indicar, que son particulares, ajenos a la regla disciplinante citada en la presunta observación, por lo siguiente:

- No realizan funciones de interventoría la cual es contratada en firmas externas que, por lo demás, no ejercen su labor sobre contratos estatales, sino sobre contratos privados regulados por el derecho privado;
- No son particulares que ejercen funciones públicas entendiendo por tal al conjunto de actividades que les corresponde a las entidades públicas y que se delegan en un particular, ciertamente se trata de actividades eminentemente técnicas para el impulso de unos proyectos, para lo cual se les contrata bajo las reglas de un contrato laboral, y dentro del marco de la ejecución de un contrato de fiducia mercantil como ya se ha señalado. Así, el numeral 2.3.9.2.6 del Decreto 1525 de 2015 indica que “(?) al momento de celebrar el contrato de fiducia mercantil para la constitución de patrimonios autónomos, debe garantizar que se prever la contratación de unidades de gestión, que, integradas por el personal técnico idóneo, diseñarán, desarrollarán e implementarán los esquemas necesarios para la ejecución de los proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (?)”.
- Tampoco prestan un servicio público a cargo del Estado, por cuanto se trata de la ejecución de obras civiles y si bien ejercen labores (en virtud de contratos privados) tendientes a la construcción de infraestructura educativa, el servicio público educativo finalmente será prestado directamente por las distintas Entidades Territoriales Certificadas en Educación a partir de las respectivas Secretarías de Educación.
- Finalmente, tampoco administran “recursos del Estado”, por cuanto dicha administración le corresponde a una persona jurídica en virtud del contrato fiduciario, que atiende las instrucciones que recibe para ello, pero sin que esta intervenga en lo técnico, reiterando en todo caso, que la Unidad de Gestión ejerce funciones eminentemente técnicas en torno a la estructuración, ejecución y liquidación de los contratos.”
Por lo anterior. (...) en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tienen la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la nueva regla disciplinante citada en la observación.

(...) Señala en su alcance el ente de control que sustituye el concepto de cláusula penal por el de no aplicación de los ANS, siendo entonces la nueva observación que “en la verificación del pago a las obligaciones derivadas de la ejecución de la fase 1 de los Acuerdos de Obra, suscritos para el logro del Contrato Marco de Obra No. 1380-40-2016 de fecha 27 de junio de 2016, correspondiente al grupo 2- Eje Cafetero y Pacífico, con el Consorcio Graña Montero, se encontraron pagos realizados por Consorcio FFIE ALIANZA BBVA bajo el concepto de Estudios y Diseños, propios de la fase I, sin la aplicación de los descuentos inmediatos por incumplimiento en la ejecución de los acuerdos de obra de conformidad la aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicio -ANS establecidos en este anexo técnico.”

Sobre el particular nos remitimos de manera integral a la respuesta efectuada mediante comunicación FIE2020EE005509 del 12-06-2020, en la que no solo se explicó las razones por las que no era posible efectuar “un reproche consistente en la realización de unos pagos en mayo de 2019, sin el descuento de una cláusula penal que para esa fecha aún no podía hacerse efectiva, en tanto requería la acreditación del incumplimiento que a su

vez debía surtir el procedimiento definido en el contrato que garantizara el derecho de defensa del contratista”, sino que también se explicó las razones por las que respecto de los pagos señalados por el ente de control no era posible efectuar descuento alguno derivado de la aplicación de ANS. En efecto, se dijo en la aludida comunicación: “Frente a los pagos realizado por la UG-FFIE se realizan las siguientes aclaraciones: Orden de pago No.36, factura No.1700001725 del 07.05.2019 se pagó al Consorcio Mota Engil \$27.682.078 que corresponde al 90% del valor total de la fase 1. (Ver anexo 4). Según la Certificación de pago de fecha 8 de mayo de 2019 (página 7 del anexo 4), la Interventoría del proyecto El Consorcio Sedes Educativas comunicó que el pago era aprobado y que cumplía con los lineamientos, reglas y responsabilidades establecidos en el Manual de Supervisión e Interventoría del FFIE, las obligaciones establecidas en el contrato marco de obra y el Acuerdo de Obra, así como con los términos de condiciones contractuales y sus anexos. El valor aprobado establecido fue por \$27.682.077,60. Adicionalmente en los documentos radicados para el pago de la factura (página 54 del anexo 4) la Interventoría del proyecto El Consorcio Sedes Educativas comunicó al Consorcio Mota Engil lo siguiente: **Sustentación mayor tiempo requerido para finalización Fase 1.** “?la interventoría encuentra que efectivamente existieron situaciones ajenas al Contratista que afectaron directamente la fecha de terminación de la fase 1 y recibo a satisfacción de los productos constructivos del hito, por lo cual es procedente tenerlos en cuenta para la contabilización del posible atraso en el incumplimiento del Hito?” 3116 “? por lo cual la interventoría establece que el Contratista no es acreedor ni le aplica ningún descuento automático por atraso por Acuerdo de Nivel de Servicio ANS, en relación con el cumplimiento del HITO Fase 1?” Orden de pago No.40, factura No.1700001742 del 14.05.2019 se pagó al Consorcio Mota Engil \$19.294.808 que corresponde al 90% del valor total de la fase 1. (Ver anexo 5). Según la Certificación de pago de fecha 16 de mayo de 2019 (página 8 del anexo 5), la Interventoría del proyecto El Consorcio Sedes Educativas comunico que el pago era aprobado y que cumplía con los lineamientos, reglas y responsabilidades establecidos en el manual de supervisión e interventoría del FFIE, las obligaciones establecidas en el contrato marco de obra y el Acuerdo de Obra, así como con los términos de condiciones contractuales y sus anexos. El valor aprobado establecido fue por \$19.294.807,50.-3127

Adicionalmente en los documentos radicados para el pago de la factura (página 23 del anexo 5) la Interventoría del proyecto El Consorcio Sedes Educativas comunicó al Consorcio Mota Engil lo siguiente: **Sustentación mayor tiempo requerido para finalización Fase 1.** “? la interventoría encuentra que efectivamente existieron situaciones ajenas al Contratista que afectaron directamente la fecha de terminación de la fase 1 y recibo a satisfacción de los productos constructivos del hito, por lo cual es procedente tenerlos en cuenta para la contabilización del posible atraso en el incumplimiento del Hito?” “? por lo cual la interventoría establece que el Contratista no es acreedor ni le aplica ningún descuento automático por atraso por Acuerdo de Nivel de Servicio ANS, en relación con el cumplimiento del HITO Fase 1?” Por lo anterior tampoco había lugar a descuento alguno por concepto de ANS conforme lo señalado expresamente por la interventoría. (..)

De acuerdo con lo expuesto, se evidencia que esta observación se sustenta en un supuesto de hecho errado (que el pago era susceptible de tener descuento derivado de la aplicación del ANS y este no se efectuó) por lo que aclarado ello no se evidencia transgresión a ninguna norma. Dicho en otras palabras, no hay un criterio de auditoría transgredido, elemento esencial para la validación de un hallazgo en términos de las Normas ISSAI, normas internacionales de Organismos Fiscalizadores Superiores, y, por tanto, de manera respetuosa se reitera la solicitud del retiro de la observación. (...) En efecto, por las razones ya señaladas en el presente caso el pago efectuado correspondió al cumplimiento de una estipulación contractual expresa por lo que no existe menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los recursos públicos; se pagó una actividad prevista y pactada en el contrato en los precisos términos pactados. Poniendo de presente que, de haberse efectuado algún tipo de descuento o retenidos dichos pagos, como lo

sugiere el ente de control, en abierta contradicción con las estipulaciones contractuales si hubiese generado riesgos jurídicos al PA-FFUE y lo habría dejado expuestas a demandas. Por las anteriores consideraciones, solicitamos se reevalúe y retire la observación planteada con presunta incidencia disciplinaria y fiscal”.

Comentario de la CGR

Se analiza el caso en particular, donde se define los siguientes puntos:

1. Existe una modificación a la observación comunicada a la entidad para que sobre esta en particular se sustente la respuesta a emitir.
2. La primera observación N° 4 - **Pago fase 1 Acuerdo de Obra (F) (D)** comunicada mediante el oficio N° 220EE0058275 de fecha 5-06-2020, ya no es válida se coloca a conocimiento de la entidad la observación con el mismo número y nombre, pero incluida en su totalidad con el fin de no generar confusiones, mediante el oficio N° 2020EE0062637 del 17-06-2020.
3. La respuesta se analizó sobre los valores objeto de glosa al no ser aplicado el descuento inmediato por incumplimiento en la ejecución de los acuerdos de obra en la Fase 1, de conformidad con los ANS establecidos en el anexo técnico.
4. La entidad no desvirtúa los días en mora, ni la fecha de terminación de la fase, ni la fecha de entrega del hito, lo que deja en firme lo expresado, entrando en detalle de la revisión a la respuesta la entidad enuncia en los dos casos presentados en “*la certificación de aprobación del pago la Interventoría*” ver (página 8 del anexo 5) y (página 7 del anexo 4) expresa: “... el pago era aprobado y que cumplía con los lineamientos, reglas y responsabilidades establecidos en el manual de supervisión e interventoría del FFIE, las obligaciones establecidas en el contrato marco de obra y el Acuerdo de Obra, así como con los términos de condiciones contractuales y sus anexos”, lo cual expresa en todos los formatos de certificación de aprobación del pago, con o sin descuento.
5. Para la IE Evaristo García - Sede José Hilario López, adicional se encuentra el documento “**sustentación mayor tiempo requerido para la finalización Fase 1**, del 17-12-2018, 8 meses después de terminada la fase 1, donde se describen los motivos presuntamente ajenos para superar los términos establecidos, lo cual no es aceptable si el contratista había solicitado en repetidas ocasiones prórroga a la primera suspensión del contrato, que impedía realizar otra prórroga más para justificar los 125 días en mora que sean calculado.
6. IE Boyacá- Sede la Independencia. Adicional se encuentra el documento “**sustentación mayor tiempo requerido para la finalización Fase 1**, del 19-12-2018, 10 meses después de terminada la fase 1, donde se describen los motivos presuntamente ajenos para superar los términos establecidos, lo cual no es aceptable si el contratista había solicitado en repetidas ocasiones prórroga a la primera suspensión del contrato, que impedía realizar otra prórroga más para justificar los 44 días en mora que sean calculado.

7. Nada justifica la no aplicación del descuento automático e inmediato por incumplimiento del Hito Fase 1.

Por lo anterior, se valida el **hallazgo con incidencia fiscal por \$37.115.095, y presunta connotación disciplinaria.**

Hallazgo N° 134 Cumplimiento proyectos fase 1 - Departamento del Valle del Cauca (D)

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, precisa: “-Deberes-. Son deberes de todo servidor público: Numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Numeral 3. Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos, y cumplir las leyes y normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos, o afectos al servicio público. Numeral 21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados”.

Las cláusulas que rigen el contrato marco de obra 1380-40-2016 y 1380-41-2016, en especial la Cláusula Quinta, establece que “los términos mínimos y máximos para la ejecución de los acuerdos de obra derivados del contrato marco se establecerán de acuerdo con lo que para el efecto se ha considerado en relación con las fases de ejecución, descritas en los TCC (Términos de condiciones definitivos), en especial según lo indicado en su numeral 9.7 y en el anexo técnico”.

Los términos definitivos TCC invitación abierta FFIE 004, en el numeral 9.7. Plazo de ejecución del contrato establece que el plazo mínimo y máximo para la ejecución de los acuerdos de obra se establecerán de acuerdo con los siguientes rangos: FASE 1. Pre-construcción: Corresponde a la fase de estudios técnicos y diseños.

Cuadro No. 174
Terminos de las Fases

ÁREA EN M2 DE PROYECTO	PLAZOS	
	AULAS	AULAS + ESPACIOS COMPLEMENTARIOS
Hasta 1.000	2 MESES	2,5 MESES
De 1.001 a 5.000	3 MESES	3,5 MESES
De 5.001 a 10.000	3,5 MESES	4 MESES
De 10.001 a 12.000	4 MESES	5 MESES
De 12.001 a 15.000	5 MESES	6 MESES
De 15.001 a 20.000	6 MESES	7 MESES

Fuente: Imagen tomada de los TCC definitivos invitación FFIE 004

En la Cláusula Tercera de los acuerdos de obra, se establece que: *“La fase 1 deberá ejecutarse de conformidad con lo señalado en el contrato marco y los términos de condiciones de definitivos y además establece en la misma cláusula parágrafo tercero que el inicio de la fase 1 será dentro del sexto (6) día hábil contado a partir de la fecha de suscripción del Acuerdo de Obra”*. La Cláusula Decimosegunda de dichos acuerdos, en su numeral 3, establece las Obligaciones del contratista. *“Cumplir de forma íntegra y dentro del plazo establecido las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-Construcción en la institución educativa de conformidad con los términos y condiciones prevista en el acuerdo”*.

El documento CONPES 3831 del 3-06-2015, declaró la importancia estratégica del PNIE, para la implementación de la jornada única escolar.

El 09-06-2015 se creó el FFIE como una cuenta especial sin personería jurídica del MEN, cuyo objeto es administrar y pagar las obligaciones que se deriven de la ejecución del Plan Nacional de Infraestructura Educativa.

El Consorcio FFIE Alianza BBVA, como vocero y administrador del PA FFIE, mediante invitación abierta FFIE N° 004 de 2016, seleccionaron el contrasta y posteriormente celebraron los contratos marco de obra N° 1380-40-2016 y 1380-41-2016, para realizar los diseños, estudios técnicos y obra para los proyectos de infraestructura educativa en desarrollo del PNIE correspondiente al grupo 2 - Eje Cafetero y Pacifico, el modelo de ejecución será realizará mediante la suscripción de acuerdos de obra en donde se establecen los precios y plazos para cada uno.

En la auditoría que se realiza por parte de la CGR, a la Infraestructura educativa ejecutada en el Departamento del Valle del Cauca, a 39 I.E. distribuidas en el departamento de la siguiente manera: ETC: Distrito de Buenaventura 12, Municipio de Cali 16, Municipio de Buga 1, Municipio de Palmira 2, Municipio de Tuluá 1, y para Gobernación del Valle – ET -7 Instituciones en los municipios no certificados de Restrepo, Guacarí, Ginebra, Versalles, Dagua y Pradera.

Se logró establecer que, en la mayoría de los proyectos auditados con corte a 31-12-2019, No se cumplieron los términos y plazos establecidos en los acuerdos de obra para la ejecución de la fase 1, lo que ha ocasionado el retraso del inicio de la fase 2, es decir, el inicio de la construcción de la obra.

A continuación se presenta resumido por cada ente territorial, los días de atraso de la fase 1 de cada Acuerdo de Obra hasta la vigencia de nuestro periodo auditado que corresponde al 31/12/2019, obteniendo un rango de atraso que oscila con un valor mínimo de 44 días (1.5 meses) y un atraso máximo de 700 días (23.3 meses), información extraída de las actas de recibo a satisfacción de los estudios y diseño, de los informes de interventoría y de los reportes semestrales realizados por el FFIE

a las entidades territoriales. En el distrito de Buenaventura ninguno de los proyectos se ha terminado la fase 1, por lo tanto, se calculó el atraso a 31/12/2019.

Distrito de Buenaventura

Cuadro No. 175

Días de atraso fase 1. Proyectos Distrito de Buenaventura a 31/12/2019

Municipio - donde esta ubicada La IE	Nombre Institución Educativa	Sede A Intervenir	Acuerdo Obra	Fecha Inicio Fase 1	Fecha Terminación Fase 1 - Contractual	Fecha Recibo a Satisfacción	Días Atraso
Buenaventura	IE José Acevedo y Gómez	José Joaquín Caicedo y Cuero	401092-OBR	24/11/2017	7/02/2018		692
Buenaventura	IE José Acevedo y Gómez	San Luis Gonzaga	401093-OBR	23/11/2017	6/02/2018		693
Buenaventura	IE Nuestra Señora del Perpetuo Socorro	Santa Teresita	402054-OBR	3/08/2018	17/10/2018		440
Buenaventura	IE Simón Bolívar	Principal	4010105-OBR	4/05/2018	17/08/2018		501
Buenaventura	IE Jaime Rook	Calle Honda	401091-OBR	24/11/2017	7/02/2018		692
Buenaventura	IE Jaime Rook	San Antonio	401090-OBR	16/11/2017	30/01/2018		700
Buenaventura	IE Santa Cecilia	Principal	402053-OBR	3/08/2018	17/10/2018		440
Buenaventura	IE Santa Cecilia	La Bartola	402052-OBR	3/08/2018	17/10/2018		440
Buenaventura	IE Nuestra Señora del Perpetuo Socorro	Antonio Aragón	402057-OBR	16/08/2018	30/10/2018		427
Buenaventura	IE Raúl Orejuela Bueno	La Primavera	402055-OBR	16/08/2018	29/11/2018		397
Buenaventura	IE Patricio Olave Angulo	Principal	402056-OBR	16/08/2018	29/11/2018		397
Buenaventura	IE Antonio José de Sucre	Principal	402058-OBR	16/08/2018	30/10/2018		427

Fuente: Información suministrada por el FFIE, Datos tomados de las actas de seguimientos semestral FFIE, actas de recibo a satisfacción.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Municipio de Cali

Cuadro No. 176

Días de atraso fase 1. Proyectos Municipio de Cali a 31/12/2019

ETC Ubicación	Municipio - donde esta Ubicada a IE	Nombre Institución Educativa	Sede a Intervenir	Acuerdo Obra	Fecha inicio fase 1	Fecha terminación fase 1 - contractual	Fecha recibo a satisfacción	Días de atraso
Cali	Cali	IE Isaías Gamboa	Principal	401036-OBR	16/05/2018	31/07/2018		334
Cali	Cali	IE Evaristo García	José Hilario López	401022-OBR	30/12/2016	6/12/2017	10/04/2018	125
Cali	Cali	IE Agustín Nieto Caballero	Principal	401067-OBR	17/04/2017	10/11/2017	21/05/2019	557
Cali	Cali	IE Villa del Sur	Principal	4010107-OBR	4/04/2018	9/07/2018		346
Cali	Cali	IE El Diamante	Principal	401038-OBR	31/07/2018	12/11/2018		230

ETC Ubicación	Municipio - donde dsta Ubicada a IE	Nombre Institución Educativa	Sede a Intervenir	Acuerdo Obra	Fecha inicio fase 1	Fecha terminación fase 1 - contractual	Fecha recibo a satisfacción	Días de atraso
Cali	Cali	IE Rodrigo Lloreda Caicedo	Luis Enrique Montoya	401030-OBR	23/03/2018	8/07/2018	18/07/2019	375
Cali	Cali	IE Libardo Madrid Valderrama	Principal	401039-OBR	1/11/2017	26/03/2018		461
Cali	Cali	IE Libardo Madrid Valderrama	Pablo Neruda	401032-OBR	28/11/2017	19/04/2018		437
Cali	Cali	IE Siete de Agosto	Ana María Vernaza	401017-OBR	23/11/2017	14/04/2018	26/03/2019	346
Cali	Cali	IE Alberto Carvajal Borrero	sede Principal	401019-OBR	17/11/2017	9/04/2018	30/10/2018	204
Cali	Cali	IE Santa Fe	Croydon	401023-OBR	24/11/2017	14/04/2018	27/11/2018	227
Cali	Cali	IE Manuel María Mallarino	Principal	401087-OBR	21/11/2017	12/04/2018	12/06/2019	426
Cali	Cali	IE Normal Superior Santiago de Cali	Principal	165001-OBR	3/05/2016	26/07/2017		704
Cali	Cali	IE Boyaca	Unidad La Independencia	401027-OBR		21/12/2017	26/02/2018	44

Fuente. Información suministrada por el FFIE, Datos tomados de las actas de seguimientos semestral FFIE, actas de recibo a satisfacción.

Elaboró: Equipo auditor de la CGR.

Municipio de Buga y Tuluá

Cuadro No. 177

Días de atraso fase 1. Proyectos Gobernación del Valle a 31/12/2019

ETC Ubicación	Municipio donde dsta Ubicada La IE	Nombre Institución Educativa	Sede a Intervenir	Acuerdo Obra	Fecha inicio fase 1	Fecha de terminación fase 1 - contractual	Fecha recibo a satisfacción	Días de atraso
Tuluá	Tuluá	IE San Rafael	Pedro Pablo Primas	401096-OBR		23/04/2018	21/11/2018	119
Guadalajara de Buga	Guadalajara de Buga	IE Rural El Placer	Principal	401086-OBR	28/11/2017	16/03/2018	26/11/2018	255

Fuente. Información suministrada por el FFIE, Datos tomados de las actas de seguimientos semestral FFIE, actas de recibo a satisfacción.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

En el Valle del Cauca los proyectos más críticos están ubicados en el distrito de Buenaventura, en la tabla siguiente podemos observar el porcentaje de avance en relación a la fase 1, de cada uno de los proyectos en el distrito de Buenaventura, extraído del informe de avance semestral de los proyectos elaborados por el FFIE, en el cual se observa el bajo porcentaje de avance de la fase 1 en los proyectos del Distrito casi dos años después de la firma del Acuerdo de Obra de algunos proyectos.

Cuadro No. 178
Porcentaje de avance proyectos Buenaventura

ETC Ubicación	Nombre Institución Educativa	Sede a Intervenir	Acuerdo Obra	Fase Actual Proyecto	% Avance
Buenaventura	IE José Acevedo y Gómez	Sede José Joaquín Caicedo y Cuero	401092-OBR	Fase1- Anteproyecto	29%
Buenaventura	IE José Acevedo y Gómez	Sede San Luis Gonzaga	401093-OBR	Fase1- Anteproyecto	29%
Buenaventura	IE Nuestra Señora Del Perpetuo Socorro	Santa Teresita	402054-OBR	Fase1-Esquema Básico	15%
Buenaventura	IE Simón Bolívar	Sede Principal	4010105-OBR	Fase1-Proyecto Arquitectónico	17%
Buenaventura	IE Jaime Rook	Sede Calle Honda	401091-OBR	Fase1- Anteproyecto	29%
Buenaventura	IE Jaime Rook	Sede San Antonio	401090-OBR	Fase1- Anteproyecto	29%
Buenaventura	IE Santa Cecilia	Principal	402053-OBR	Fase1-Esquema Básico	16%
Buenaventura	IE Santa Cecilia	La Bartola	402052-OBR	Fase1-Esquema Básico	10%
Buenaventura	IE Nuestra Señora Del Perpetuo Socorro	Antonio Aragón	402057-OBR	Fase1-Esquema Básico	8%
Buenaventura	IE Raúl Orejuela Bueno	La Primavera	402055-OBR	Fase1-Esquema Básico	6%
Buenaventura	IE Patricio Olave Angulo	Principal	402056-OBR	Fase1-Esquema Básico	6%
Buenaventura	IE Antonio José De Sucre	Principal	402058-OBR	Fase1-Esquema Básico	8%

Fuente. Información suministrada por el FFIE, Datos tomados de las actas de seguimientos semestral FFIE, actas de recibo a satisfacción.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

La situación anterior se presenta por incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones estipuladas en el contrato marco de obra, términos de condiciones, anexo técnico y acuerdos de obra relacionada con el cumplimiento de los plazos para la ejecución de la fase 1.

En el mismo contexto ha sido advertido por la interventoría del proyecto Consorcio Sedes Educativas en reiteradas ocasiones. En el informe No. 41, con corte a 31 de diciembre de 2019, manifiesta que como resultado de los análisis adicionales de desempeño y productividad, la interventoría no encontró justificación técnica para avalar una posible prórroga del plazo del Contrato Marco de Obra y establece el riesgo por incumplimiento por parte del contratista, asegura en el mismo informe que como consecuencia de los reiterados incumplimientos de fechas concertadas para terminación de proyectos en fase 1, genera atrasos en el inicio de la Fase 2.

El FFIE mediante oficio X55141, del 10 de diciembre de 2019, le comunica al contratista MOTA ENGIL, la decisión tomada de la terminación anticipada del contrato (THAI) marco de obra 1380-40-2016, como consecuencia de la causal contemplada en el literal a) del numeral 1 de la cláusula décimo sexta del contrato marco de obra, Terminación anticipada por incumplimiento de cualquiera de las

obligaciones a cargo del Contratista que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y que evidencie que pueda conducir a su parálisis.

Dentro de las conclusiones encontradas para la fase 1, en el documento para decretar la terminación anticipada están:

- Las demoras y atrasos en la terminación del alcance de diseño de los acuerdos de obra han afectado el cumplimiento del alcance contractual de los proyectos por ejecutar en fase 2, al desplazar las fechas de inicio, lo cual genera que no se cumpla con la vigencia del contrato marco para el 11 de febrero de 2020. (pág. 19 Acta de terminación Anticipada).
- Con la falta de terminación de 24 proyectos aún en fase 1, es incierta cualquier estimación de terminación del plazo adicional. (pág. 19 Acta de terminación Anticipada).
- La Interventoría como conclusión que la necesidad y la prórroga surge de la deficiencia e incumplimiento del Consorcio Mota Engil para la finalización oportuna de la fase 1, de estudios y diseño, la cual todavía no ha logrado finalización en 24 acuerdos de obra. (pág. 19 Acta de terminación Anticipada).

Como efecto de lo anterior, se presenta el retraso en la ejecución del proyecto, ya que no se da inicio a la fase 2, que consiste en la construcción y/o ampliación de los colegios, esta situación afecta de manera directa a la población estudiantil, ya que no se logra el fin esencial de mejorar las condiciones de infraestructura para los estudiantes, con el fin de implementar la jornada única estudiantil.

Posibles sobrecostos que incurrirán los proyectos para la construcción de las instituciones educativas por los incrementos anuales que se debe realizar por los ajustes en los precios de los materiales, maquinaria equipo y obra de mano necesarios para la construcción. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

De la respuesta presentada extraemos lo siguiente: “A su vez, el artículo 1.1.2.4 del Decreto 1075 de 2015, define al FFIE así: “Artículo 1.1.2.4. Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media - FFIE. El Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media es una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional, sin personería jurídica, creado por el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015, para financiar o cofinanciar los proyectos que se realizarán de acuerdo con el Plan Nacional de Infraestructura Educativa del país y para asumir sus propios gastos de operación”. (Subrayas fuera del texto original). “ARTÍCULO 59. Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media. Créase el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, sin personería jurídica, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional. En caso de que un proyecto priorizado por la Junta Administradora involucre cualquiera de los recursos de que tratan los literales d), e), f), g) y h) del presente artículo, con cargo al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa se podrán constituir patrimonios”

autónomos que se regirán por normas de derecho privado en donde podrán confluir todas las fuentes de recursos con las que cuenten los proyectos. Dichos Patrimonios Autónomos, podrán celebrar operaciones de crédito interno o externo a su nombre, para lo cual la Nación podrá otorgar los avales o garantías correspondientes.” (Subrayas fuera del texto). De tal manera, que el Patrimonio Autónomo mediante el cual se administran los recursos del FFIE, por intermedio de la Sociedad Fiduciaria Consorcio FFIE - Alianza BBVA, dentro de los cuales se encuentran claramente los recursos de los proyectos que fueron objeto de la auditoría, se ejecutan bajo el régimen legal del derecho privado, por ello, la fuente de derecho para cualquier asunto relativo del contrato, son sus propias estipulaciones[2], y los términos de condiciones contractuales que rigen las invitaciones adelantadas, sus anexo técnicos, así como el marco del Manual de Contratación y Manual Operativo del PA FFIE. Es decir, estas son las reglas que regulan la conducta de los intervinientes. Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación ...En este sentido, y sin perjuicio de la explicación técnica de cada prórroga, adición o suspensión de los proyectos observados, se debe precisar desde ya, que el hecho de que determinado Acuerdo de Obra requiera de una prórroga o una adición no corresponde a una falta de previsión por parte del Contratante, ni a un error en la estructuración del proyecto, por cuanto, claramente es imposible determinar con exactitud, con anticipación al inicio de los estudios y diseños, su alcance real ante la cantidad de aspectos técnicos que sólo se pueden verificar en terreno, alcance que es parte de las actividades que deben realizarse en la Fase 1. Es por ello, que no es correcto concluir la existencia de una conducta con presunta incidencia disciplinaria, de manera automática, simplemente por el hecho del avance porcentual del mismo, sin tener un referente real, el cual debe ser el avance respecto de lo programado, lo cual corresponde a un análisis técnico de cada caso en particular. Así las cosas, el atraso relacionado en el cuadro que hace parte de esta observación, no se tiene en consideración que el porcentaje de ejecución debe ser calculado como la diferencia entre el porcentaje de avance ejecutado y el porcentaje de avance programado para cada proyecto y para una fecha de corte específica. De manera que el porcentaje de avance debe ser analizado de manera integral en cada caso particular a efectos de poder determinar las causas que generan el retraso y poder asignar las responsabilidades correspondientes. Todo lo anterior, sin perder de vista que los contratos marco de obra y los acuerdos de obra objeto de auditoría, fueron dotados de una interventoría, y que es esta por expreso mandato legal y contractual la encargada de efectuar el seguimiento a la ejecución de dichos contratos. Debe igualmente ponerse de presente que los proyectos objeto de auditoría debieron ser terminados anticipadamente como consecuencia del incumplimiento del contratista inicialmente contratado, situación sobre la cual debemos señalar que la responsabilidad derivada del incumplimiento del contratista no puede serle atribuida al FFIE ni al PA FFIE, ni puede dar lugar al reproche disciplinario a éstos efectuado. En efecto, es posible que en ejecución de cualquier contrato y a pesar de la definición y verificación de requisitos y condiciones habilitantes de carácter jurídico, técnico y financiero durante la etapa precontractual, encaminados a garantizar la selección de un contratista idóneo, puedan presentarse incumplimientos del contratista que generen demoras en la ejecución del contrato, situación que aun cuando indeseable es susceptible de presentarse en la ejecución de cualquier contrato, pero de la cual no se deriva necesariamente reproche disciplinario para quien tenía la calidad de contratante. En tal sentido, debemos señalar que en el caso sub examine el PA FFIE como contratante, por intermedio de la interventoría adelantó las acciones encaminadas a procurar en primera instancia el cumplimiento del contrato a través de los mecanismos previstos para el efecto, consistentes en requerimientos formales, solicitudes de presentación de planes de contingencia y cuando a ello hubo lugar, la aplicación de los acuerdos de niveles de servicios (ANS). Posteriormente, el PA FFIE haciendo uso de la facultad que le otorga el contrato, lo termina anticipadamente y como consecuencia de ello procede a la reasignación de los proyectos a efectos de que otros contratistas asumieran su ejecución, procurando la continuidad y la entrega final de la infraestructura educativa.

Descuentos derivados de Acuerdos de Niveles de Servicio

Ante el incumplimiento por parte del Contratista en la entrega de los hitos de la Fase 1 de los distintos Acuerdos de Obra, se procedió a realizar los siguientes descuentos conforme lo previsto en el Contrato Marco de Obra, su Anexo Técnico y los Acuerdos de Obra celebrados, cuando tales atrasos le fueron imputables.

Terminación anticipada

Dado que las medidas señaladas en el acápite precedente no fueron suficientes, y como se señaló previamente en procura de garantizar la ejecución de los proyectos, con pleno apego a las garantías de defensa del contratista se determinó dar por terminado el contrato marco de obra como consecuencia del incumplimiento del contratista, los acuerdos de obra derivados de éste y adelantar las acciones para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada.

Reasignación de proyectos

Finalmente, teniendo en cuenta que ante el sistemático incumplimiento de sus obligaciones por parte del Consorcio Mota Engil, fue necesaria la terminación anticipada del contrato marco de obra, se procedió a adelantar el proceso de reasignación de los proyectos afectados, haciendo uso para ello de la lista de proponentes habilitados, resultante de la invitación abierta No. 08 de 2019”.

Comentario de la CGR

La respuesta presentada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada toda vez se realiza el siguiente análisis:

En la primera parte la entidad responde en el sentido de que el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media se rigen por las normas del derecho privado y que en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación.

Para dar claridad a la argumentación anterior, en la presente observación se establece como establece sujeto disciplinable al Contratista del contrato marco de obra 1380-40-2016 y 1380-41-2016, quien ejerce una Función Pública definida en el art 44 de la Ley 1474 de 2011 como: “...Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos...”

Ahora bien, aclarada la situación anterior, la observación va enfocada por los atrasos injustificados en cada uno de los proyectos observados. Estos atrasos fueron determinados y calculados por la interventoría en el marco de sus funciones y avalados por el PA FFIE como se puede evidenciar en los informes de

interventoría y en los informes de los comités de seguimiento semestral. La observación NO va encaminada al retraso de las obras producto de las prórrogas, adiciones o suspensión de los proyectos, ya que estas acciones fungen de legalidad.

Tal y como lo manifiesta en su respuesta el FFIE “...Debe igualmente ponerse de presente que los proyectos objeto de auditoría debieron ser terminados anticipadamente como consecuencia del incumplimiento del contratista inicialmente contratado, situación sobre la cual debemos señalar que la responsabilidad derivada del incumplimiento del contratista no puede serle atribuida al FFIE ni al PA FFIE, ni puede dar lugar al reproche disciplinario a éstos efectuado”.

Este incumplimiento trajo como consecuencia que se realizaran descuentos derivados de Acuerdos de Niveles de Servicio-ANS-, ante el incumplimiento por parte del Contratista en la entrega de los hitos de la Fase 1 de los distintos Acuerdos de Obra.

Además, otras de las consecuencias es Terminación Anticipada- TA- del contrato Marco de Obra, como consecuencia del incumplimiento del contratista, los acuerdos de obra derivados de éste y adelantar las acciones para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada.

En el mismo sentido, la entidad manifiesta en su respuesta que se hizo la Reasignación de proyectos, teniendo en cuenta que ante el sistemático incumplimiento de sus obligaciones por parte del Consorcio Mota Engil, fue necesaria la terminación anticipada del contrato marco de obra, se procedió a adelantar el proceso de reasignación de los proyectos afectados, haciendo uso para ello de la lista de proponentes habilitados, resultante de la invitación abierta No. 08 de 2019.

Como se aprecia la entidad reconoce a lo largo del texto que hubo incumplimientos por parte del contratista que como consecuencia traen la terminación anticipada, descuentos y reasignación en los proyectos objeto de presente observación.

En esta observación se establece como presunto responsable de falta disciplinaria al Contratista por incumplimiento en los términos ejecución de los proyectos de acuerdo a los acuerdos de obra derivados del contrato Marco de Obra 1380-40-2016. Se valida como hallazgo, con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 135 Reasignación de los Contratos (D)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: **Artículo 209.** “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades

administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” De igual manera el **artículo 366** establece: “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”. (Subrayado fuera del texto)

El CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA, como vocero y administrador del PA FFIE, celebró los contratos marco 1380-40-2016 y 1380-41-2016, de los cuales se desprendieron los diferentes acuerdos de obra que serían los encargados de ejecutar las obras de las I. E., viabilizadas en las diferentes ETC del Valle, Cali, Buenaventura, Buga, Palmira y Tuluá por parte del MEN.

Al asignar a solo dos contratistas la ejecución de los acuerdos de obra y como consecuencia del incumplimiento con las obras contratadas, el FFIE toma la decisión de dar por terminados los contratos marco y por consiguiente los acuerdos de obra.

El FFIE ha venido reasignando nuevamente las obras a fin de cumplirle a las ETC e Instituciones Educativas en la terminación de las obras viabilizada.

De acuerdo con el análisis realizado por el equipo auditor en los acuerdos de obra referidos en el anexo 2, determinados en el control excepcional por la contraloría Delgada, las ETC y el Valle, y los contratos que a la fecha han sido reasignados por el FFIE, se observa un incremento de **\$40.818.516.800**, como resultado de los diferentes incumplimientos presentados y la demora en la ejecución de la fase 1.

En el siguiente cuadro podemos establecer la diferencia de los contratos reasignados, con los primeros acuerdos de obra suscritos por el FFIE.

Cuadro No. 179
Diferencia condiciones iciales - condiciones actuales
Acuerdo de de Obra. Proyectos departamento Valle del Cauca
Cifras en pesos

Acuerdos De Obra Iniciales				Reasignaciones			Diferencias		
Cali	401038	6.317.874.892	307.191.459	1380-1049-2019	8.516.803.106	957.726.901	2.198.928.214	650.535.442	2.849.463.656
Cali	401036	527.826.750	63.835.198	1380-1013-2019	605.746.234	202.793.517	77.919.484	138.958.319	216.877.803
Cali	401017	7.053.054.053	340.932.503	1380-1247-2020	9.786.900.000	716.134.591	2.733.845.947	375.202.088	3.109.048.035
Cali	401022	348.813.656	42.170.380	1380-1087-2020	1.431.438.699	145.898.987	1.082.625.043	103.728.607	1.186.353.650
Cali	401067	3.969.871.533	210.747.007	1380-1067-2019	5.016.000.000	569.374.671	1.046.128.467	358.627.664	1.404.756.131
Cali	401030	2.474.235.534	156.040.982	1380-1021-2019	3.796.334.211	404.515.731	1.322.098.677	248.474.749	1.570.573.426
Cali	401039	2.876.847.753	182.101.189	1380-1022-2019	5.620.604.244	460.993.568	2.743.756.491	278.892.379	3.022.648.870
Cali	401032	2.476.815.436	155.753.887	1380-	3.605.903.368	426.253.815	1.129.087.932	270.499.928	1.399.587.860

Acuerdos De Obra Iniciales				Reasignaciones			Diferencias		
				1241-2020					
Cali	401017	2.277.981.388	143.768.968	1380-1066-2019	3.224.300.000	387.713.711	946.318.612	243.944.743	1.190.263.355
Cali	401019	4.103.451.146	218.367.704	1380-1239-2020	7.222.900.090	578.511.568	3.119.448.944	360.143.864	3.479.592.808
Cali	401023	1.862.739.853	135.165.717	1380-1088-2020	2.791.488.866	285.826.272	928.749.013	150.660.555	1.079.409.568
Cali	401087	4.061.473.	216.093.908	1380-1045-2019	4.822.835.218	579.654.883	761.362.179	363.560.975	1.124.923.154
Cali	165001	2.298.602.479	145.480.982	1380-1042-2019	4.701.925.075	566.338.210	2.403.322.596	420.857.228	2.824.179.824
Total Cali		40.649.587.512	2.317.649.884		61.143.179.111	6.281.736.425	20.493.591.599	3.964.086.541	24.457.678.140
Buga	401086	2.034.269.220	146.737.093	1380-1271-2020	3.065.565.721	305.877.587	1.031.296.501	159.140.494	1.190.436.995
TOTAL Buga		2.034.269.220	146.737.093		3.065.565.721	305.877.587	1.031.296.501	159.140.494	1.190.436.995
B/Ventura	401090	432.593.301	52.197.158	1380-1236-2020	1.561.476.825	233.155.564	1.128.883.524	180.958.406	1.309.841.930
B/Ventura	401091	1.205.414.913	86.953.516	1380-1235-2020	1.518.691.490	232.975.580	313.276.577	146.022.064	459.298.641
B/Ventura	401092	1.169.303.680	84.204.631	1380-1237-2020	1.457.080.111	196.696.212	287.776.431	112.491.581	400.268.012
B/Ventura	401093	1.654.373.472	119.149.947	1380-1238-2020	2.074.183.178	245.744.526	419.809.706	126.594.579	546.404.285
Total Buenaventura		4.461.685.366	342.505.252		6.611.431.604	908.571.882	2.149.746.238	566.066.630	2.715.812.868
TOTAL, DIFERENCIA							34.081.513.664	6.737.003.136	40.818.516.800

Fuente: Información suministrada por el FFIE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La situación observada por la CGR se origina en la inobservancia de las normas, una gestión antieconómica y en una inadecuada planeación por parte del FFIE al asignar para la región del Valle a solo dos contratistas la ejecución de los acuerdos de obra de todas las I. E. viabilizadas por el MEN.

Esta situación afecta de manera directa a la población estudiantil, ya que no se logra el fin esencial de mejorar las condiciones de infraestructura para los estudiantes, con el fin de implementar la jornada única estudiantil. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

De la respuesta presentada extraemos lo siguiente: *“Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación..... De otro lado conviene destacar que el hecho de que dos contratistas de obra fueran los encargados de adelantar las obras en el departamento, se derivó de los resultados de un proceso de selección en el que éstos ocuparon el primer lugar del orden de elegibilidad a partir de la evaluación de las condiciones establecidas en los Términos de Condiciones Contractuales. Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que la problemática señalada por el ente de control en efecto fue diagnosticada por la UG- FFIE. En efecto, al inicio de la nueva administración de la Unidad de Gestión del FFIE no se entregaron reportes o evidencias puntuales frente a un retraso sistemático de contratistas del sistema, salvo una referencia frente a un posible incumplimiento del contratista, lo que llevó a la necesidad de verificar el estado real de los proyectos, dando como resultado un diagnóstico con la mayor celeridad posible. Este*

ejercicio se realizó mediante un recorrido por las entidades territoriales en las cuales se desarrollaban los proyectos del FFIE, con la participación de los constructores, interventores, supervisores, entidades territoriales y comunidades educativas. Así, se realizaron 44 mesas de trabajo en 158 municipios y 22 departamentos en 44 ETC, en desarrollo de los cuales, se hizo un seguimiento permanente a los compromisos adquiridos por las partes. Adicionalmente, se implementaron Comités de Gestión Territorial con cada ETC para verificar los avances en la ejecución de los proyectos, analizar lo relativo a la financiación de las obras complementarias que estaban a cargo de las ETC, así como de su ejecución, entre otros aspectos. Producto del diagnóstico efectuado, se adelantaron nuevas invitaciones abiertas en el año 2019 con el objeto de reasignar los proyectos incumplidos a nuevos contratistas en aras de garantizar la continuidad en su ejecución. Así, se estructuraron las invitaciones abiertas No. 008 del 21 de junio de 2019, 009 del 29 de julio de 2019, 011 del 3 de septiembre de 2019 y 012 del 3 de septiembre de 2019, para la conformación de listas de elegibles para habilitar proponentes que ejecuten o se les reasignen proyectos ubicados en los diferentes departamentos del país. Estas convocatorias surtieron el proceso correspondiente, con lo cual se pasó de tener 9 contratistas en el sistema FFIE a 67 nuevos contratistas de obra habilitados y de pasar de 10 a tener 43 interventorías. En punto de la observación del ente de control, en tales invitaciones, entre otros aspectos relevantes se estableció que ningún contratista puede tener a su cargo proyectos que excedan los 20.000 metros cuadrados, para evitar concentración de proyectos y se delimitó la asignación de los proyectos por Departamento con el fin de evitar la concentración de estos. Ahora bien, en relación con los valores señalados por el ente de control, resultado de las diferencias entre los contratos anteriores y aquellos que debieron celebrarse, debe señalarse que la reasignación a nuevos contratistas de los proyectos terminados anticipadamente por incumplimiento, inequívocamente conlleva de alguna manera a que se generen reprocesos y mayores gastos, los cuales en tanto tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial, hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente, todas estas acciones que están en términos para poder efectuarse”.

Comentario de la CGR

Respecto de la incidencia disciplinaria, la Ley 734 de 2002 sobre el tema establece: **“ARTÍCULO 25. Destinatarios de la ley disciplinaria.** Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código. Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código¹. Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria²”.

ARTÍCULO 53. Sujetos disciplinables. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011: (el nuevo texto es el siguiente). El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza

poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.” (Subrayado fuera del texto).

La entidad en un aparte de su respuesta indica:

“Ahora bien, como resulta necesario comprender el concepto de fondo cuenta especial para determinar la naturaleza jurídica del FFIE, tal como se mencionó anteriormente, es necesario citar textualmente lo establecido en el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en el cual se define, a los fondos especiales en los siguientes términos: “(?) ARTÍCULO 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.”

Con relación con la situación evidenciada, la entidad no desvirtúa la misma, por el contrario, ratifica lo dicho por la CGR, al manifestar: *“Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que la problemática señalada por el ente de control en efecto fue diagnosticada por la UG- FFIE”*. Por lo anterior, se valida el **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 136 Expedientes contractuales

El artículo 11 de la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivo, señala que: *“Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística”*.

En el Acuerdo N° 002 de 14-03-2014, proferido por el Archivo General de la República, donde establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización y consulta de los expedientes de archivo, en su artículo 1° especifica la finalidad del expediente, indicando lo siguiente: *“El expediente además de ser la esencia de las actuaciones de la administración, pues reúne de manera orgánica los documentos que se producen o reciben en desarrollo de un mismo trámite o actuación y se acumulan de manera natural reflejando el orden en que dicho trámite es ejecutado, es la base de la organización archivística sobre las cuales se establecen las series y sub series documentales”*.

Contrario a lo anteriormente expuesto, los acuerdos de obra no tienen conformado un expediente que evidencie el archivo de soportes propios de proceso que debe cumplir en su ejecución, como:

- Las convocatorias realizadas por el MEN.

- El contrato interadministrativo
- Acuerdos de cofinanciación.
- Suscripción de contratos marco de obra.
- Suscripción de acuerdos de obra.
- Suscripción de contratos marco de interventoría y de actas de servicio de interventoría.
- Cronogramas de actividades
- Relación de personal requerido
- Adendas- modificaciones en tiempo y valor
- Actas de suspensión
- Actas de reinició de obras
- Actas de aprobaciones de obras complementarias
- Autorizaciones de visita.
- Actas de entrega a satisfacción donde conste lo entregado y su aprobación.

Los documentos suministrados son incompletos, atomizados sin conservar su orden que evidencia las secuencias del proceso, dificultando su seguimiento.

Respuesta del Auditado

De la respuesta presentada extraemos lo siguiente: *“En atención a esta observación la administración actual evidenció que efectivamente se requería implementar un sistema de Gestión Documental que garantizara la administración y organización de la documentación producida y recibida en la UG-PA FFIE teniendo en cuenta su principio de procedencia y procesos archivísticos, por lo cual la gerencia de la UG PA FFIE, estableció contacto con la Secretaría General del Ministerio de Educación Nacional, con el fin de solicitar su apoyo para el diseño y puesta en marcha de un sistema de gestión documental. Con base en las recomendaciones del MEN, la UG PA FFIE conformó un equipo de gestión documental y realizó un diagnóstico con el objetivo de identificar y evaluar el estado del Fondo Documental para la contextualización de las estrategias y recomendaciones realizadas por el MEN, se procedió a implementar una política de Gestión Documental y un comité de archivo con el objetivo de unificar criterios y normalizar procedimientos en materia archivística. En evidencia de lo anterior, se adjunta la política de gestión documental y el acta de conformación del comité de archivo. Adicionalmente, debemos indicar que en el marco de la presente auditoría se han atendido la totalidad de requerimientos de información de información efectuados por la Gerencia Colegiada Valle del Cauca (25), en los cuales se ha remitido la información en la forma solicitada por el ente de control. Por lo anterior y en la medida que se ha garantizado el acceso a la información de manera adecuada y suficiente se solicita retirar la observación”.*

Comentario de la CGR

La entidad manifiesta que efectivamente se requería implementar un sistema de Gestión Documental que garantizara la administración y organización de la documentación producida y recibida en la UG-PA FFIE teniendo en cuenta su principio de procedencia y procesos archivísticos y que para tal fin se contactó con

el Ministerio de Educación para el diseño y puesta en marcha de un sistema de gestión documental.

Es así como se procedió a implementar una política de Gestión Documental y un comité de archivo con el objetivo de unificar criterios y normalizar procedimientos en materia archivística, pero revisado el documento adjunto “*POLÍTICA DE GESTIÓN DOCUMENTAL*”, solo esta implementada en marzo de 2020 y la información generada por UG-PA FFIE tiene origen desde la suscripción de los diferentes Contratos marcos de obra y convenios de cofinanciación que se inician desde el año 2015. Igual sucede con el comité de archivo del UG-PA FFIE, de fecha abril de 2020. Por lo anterior, se constituye en hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 137 Pago sin respaldo contractual IE Santa Fe, sede Bajo Palacé (D, F)

En el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020, se define el concepto de daño patrimonial al Estado.

La Ley 734 de 2002. Artículo 34, dispuso los deberes de todo servidor público.

El contrato marco de obra N° 1380-41-2016, estableció que: “**PRIMERA. OBJETO:** *El presente Contrato Marco tiene por objeto la elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato.*” “**SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** *El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.*” “**TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** *El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **CUATROCIENTOS CUARENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$440.000.000.000,00)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra...*”

El objeto del contrato N° 1380 del 22-10-2015 suscrito entre el MEN y EL CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA establece como objeto: “*Administrar y pagar las obligaciones que se deriven de la ejecución del plan nacional de infraestructura educativa, a través del patrimonio autónomo constituido con los recursos transferidos del fondo de infraestructura educativa preescolar, básica y media, creado por el artículo 59 de la ley 1753 del 9 de junio de 2015*”

En la verificación realizada a la información suministrada mediante el oficio N° FIE2020EE002358 del 16-03-2020, por medio del cual se suministra información relacionada con los comprobantes y soportes de pago, realizados por el

CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA a los contratistas de los acuerdos marco de obra 1380-40-2016 y 1380-48-2016, se encontró la Llave MEN N° 3118 construida por el FFIE-MEN para la IE. Santa Fe, sede Bajo Palacé del Municipio de Santiago de Cali, con las siguientes órdenes de pago:

Cuadro No. 180
Órdenes de Pago LL3118
Cifras en pesos

Llave 594	Orden Pago.	Fecha Pago	Concepto	Beneficiario	Valor
X2198	51	DIC 29 2016	Honorarios Visita realizada Cali	Consortio Sedes Educativas	1.402.000
X49089	4071	SEP 23 2019	Informe Preconstrucción Visitas LI3118	Consortio Mota Engil	981.400
X49090	73	SEP 23 2019	Informe Preconstrucción Visitas LI3118	Consortio Mota Engil	420.600

Fuente: Ordenes de Pago.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Las anteriores órdenes de pago se cancelaron sin tener previamente un documento contractual que lo respalde.

Los documentos y registros mencionados anteriormente fueron los únicos soportes suministrados por el FFIE.

La situación detectada fue causada por irregularidades en la supervisión y seguimiento que adelanta el FFIE el área financiera, en atención a que se ordenan y reconocen pagos relacionados con actividades propias de acuerdos de obra, sobre los cuales no hay evidencias de su ejecución. El efecto generándose disminución de los recursos disponibles para desarrollar infraestructura educativa.

Hallazgo con incidencia fiscal por \$2.804.000 y presunta connotación disciplinaria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011; el artículo 34 y el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta del Auditado

De la lectura del documento de observaciones presentado por la Gerencia Departamental de la CGR, podemos extraer lo siguiente: *“En la verificación realizada a la información suministrada mediante el oficio No. FIE2020EE002358 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual se suministra información relacionada con los comprobantes y soportes de pago, realizados por el CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA a los contratistas de los acuerdos marco de obra 1380-40-2016 y 1380-48-2016, se encontró la Llave MEN No. 3118 construida por el FFIEMEN para la IE. Santa Fe, sede Bajo Palacé del Municipio de Santiago de Cali, con las siguientes órdenes de pago: Las anteriores órdenes de pago se cancelaron sin tener previamente un documento contractual que lo respalde. Los documentos y registros mencionados anteriormente fueron los únicos soportes suministrados por el FFIE. La situación detectada fue causada por irregularidades*

en la supervisión y seguimiento que adelanta el FFIE el área financiera, en atención a que se ordenan y reconocen pagos relacionados con actividades propias de acuerdos de obra, sobre los cuales no hay evidencias de su ejecución, generándose disminución de los recursos disponibles para desarrollar infraestructura educativa. Observación con incidencia fiscal por \$2.804.000 y presunta incidencia disciplinaria causando detrimento al patrimonio público. Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del radicado FIE2020EE005509 del 12 de junio de 2020, en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Precisado lo anterior, debemos indicar que en los Anexos Técnicos de los Contratos Marco de Obra objeto de auditoría y que hace parte integral del dicho contrato al tenor de lo establecido en la cláusula vigésima octava de los mismos, se estableció:

COMPONENTE 3: ESTUDIOS TÉCNICOS Y DISEÑOS NUEVOS:

“ANÁLISIS DEL LUGAR: El Contratista y la interventoría a través de uno o varios profesionales (Arquitectos, Ingeniero Civil) según se requiera, realizará una visita al lugar indicado por el FFIE para el desarrollo del proyecto, en esa visita analizará, verificará y tramitará como mínimo lo siguiente “Como resultado de lo anterior el contratista, deberá presentar a la interventoría en los tres días hábiles siguientes a la realización de la visita, un informe técnico en el cual se incluya un capítulo de conclusiones y recomendaciones, en las cuales el contratista recomienda la viabilidad o NO del proyecto y/o los estudios técnicos necesarios para desarrollar el proyecto. Al igual que las recomendaciones para que el proyecto sea viable por ej.: ¿cambio de lote, modificación del uso del suelo etc “NOTA: En caso de que el proyecto NO pueda ejecutarse como consecuencia del análisis del Lugar El FFIE cancelara al contratista el valor de la visita, en caso de que el proyecto continúe con su desarrollo el FFIE NO cancelara el valor de la visita ya que los costos asociados a ella se encuentran contemplados al costo del proyecto consignado en el Acta de constitutivos de responsabilidad fiscal establecidos en el artículo 5o de la Ley 610 del 2000, en tanto, el daño que es el elemento esencial para que exista mérito para una investigación de responsabilidad fiscal (artículo 40 de la Ley 610 de 2000), debe darse en alguno de los verbos descritos en el artículo 6 de la referida ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, y que prevé daño patrimonial al Estado (...). En efecto, por las razones ya señaladas en el presente caso los pagos efectuados correspondieron al cumplimiento de una estipulación contractual expresa por lo que no existe menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los recursos públicos; se pagó una actividad prevista y pactada en el contrato. Por el contrario, de haberse dejado de pagar aquello a lo que se estaba expresamente obligado, si hubiese generado riesgo de demandas. Por las anteriores consideraciones, solicitamos se reevalúe y retire la observación planteada con presunta incidencia disciplinaria y fiscal”.

Comentario de la CGR

Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del radicado FIE2020EE005509 del 12-06-2020, en relación con que los trabajadores de la UG del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación.

Al respecto los particulares que manejen recursos del Estado están sujetos a la acción disciplinaria al tenor de lo dispuesto en Ley 734 de 2002. Código Disciplinario

Único. Artículos 34¹⁴⁸ y 53¹⁴⁹. Deberes del servidor público y sujetos disciplinables. **“Artículo 53. Sujetos disciplinables.** Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: > El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Precisado lo anterior, debemos indicar que en los Anexos Técnicos de los Contratos Marco de Obra objeto de auditoría y que hace parte integral del dicho contrato al tenor de lo establecido en la cláusula vigésima octava de los mismos, se estableció:

COMPONENTE 3: ESTUDIOS TÉCNICOS Y DISEÑOS NUEVOS:

“ANÁLISIS DEL LUGAR: Se precisa lo siguiente:

1. El contrato marco de obra en la “Cláusula Tercera – Valor del Contrato y Forma de Pago: De acuerdo con el numeral 4.5 de los TCC, el valor del presente Contrato Marco será hasta por **SETENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$70.000.000.000)**, bajo el entendido que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de **ORDENES DE SERVICIO**. Esto determina que debe suscribirse al menos una orden de servicio.
2. El “COMPONENTE 3”, del Anexo Técnico (que hace parte integral del Contrato Marco de Obra), citado en la respuesta de la entidad, corresponde a que previo o con antelación exista la FASE 1: **PRECONSTRUCCIÓN**, la cual hace parte integral de numeral 2.2- ALCANCE- FASES DE

148Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)”

149Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.

EJECUCIÓN del mismo anexo, donde se establece: “Para cada una de las fases de desarrollo del contrato, el contratante, el contratista, la interventoría y la supervisión suscribirán actas u órdenes para cada proyecto según aplique así:

- 3. Actas u Órdenes del contrato:** *El contratista deberá suscribir las actas de servicio asignadas por el FFIE dentro de los (3) tres días hábiles siguientes a su recepción. En desarrollo del Acta de servicio se deberán suscribir las siguientes actas, según aplique así:*

Acta de Inicio: *Para el inicio del Contrato Marco de Obra, la interventoría en representación del FFIE suscribirá un Acta de inicio con el contratista y con ella se dará inicio al plazo contractual.*

Acta de Servicio: *Una vez suscrita el acta de inicio y de acuerdo con cada proyecto que el FFIE le asigne al contratista de obra se suscribirá un Acta de Servicio de Obra, en la cual se define el plazo de cada una de las fases que componen el proyecto, el valor de cada una de las fases a precio global fijo, el alcance de la misma, Lugar de ejecución, personal variable mínimo técnico y administrativo que se requiere para la ejecución del proyecto y todas aquellas condiciones que se requieran. El acta de servicio será suscrita por quien el comité técnico del FFIE delegue para ello, por el representante del contratista de obra y por el representante de la interventoría*

Es decir, que para lograr la aplicación del componente 3 mencionado debió surtir un proceso con antelación que se origina en la suscripción de un acta de servicio o una orden de servicio. De conformidad a lo anterior y teniendo en cuenta la respuesta presentada esta no es satisfactoria. Adicional se tiene en cuenta que el ente auditado expreso que *“Este proyecto no hace parte de las Instituciones Educativas del FFIE, por lo tanto, no es posible para esta Unidad de Gestión dar respuesta a su requerimiento”*.

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, en consecuencia, se valida como **hallazgo, con alcance fiscal por \$2.804.000 y presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 138 Formato presuntos daños y perjuicios I.E. Jaime Roock, Distrito Buenaventura (D, F)

Ley 610 de 2000. Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. **Artículo 6**, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. *“Daño Patrimonial al Estado”¹⁵⁰*.

La Constitución Política de Colombia, estableció que: “ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los

¹⁵⁰**Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000**, el cual quedará así: "Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

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.”

El Código Civil Colombiano, estableció que: **“Artículo 1602. Los contratos son ley para las partes>**. *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: **“Artículo 34. Deberes.** *Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)*” **“Artículo 53. Sujetos disciplinables.** *<Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”*

Para tal efecto, la planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de una adecuada planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos.

La Sentencia del 31-08-2006, radicación R-7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: *“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes”.*

El Decreto 1150 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015, establece la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación, como el primer elemento obligatorio que debe contener los estudios y documentos previos.

Se revisaron los soportes de la información consignada en el Formato de presuntos daños y perjuicios entregada por las Instituciones del Departamento del Valle del Cauca, donde se identificaron los daños y perjuicios sufridos con ocasión de los retrasos en la construcción de las I.E. cofinanciadas a través del convenio interadministrativo marco 1098 de 2017 suscrito entre la ETC y EL MEN.

De acuerdo con la revisión se evidenció lo siguiente:

Cuadro No. 181
IE -Daños y Perjuicios
Cifras en pesos

Acuerdo Obra	IE	Municipio	Valor	Observacion	Casa	Hacinamiento
401090	IE Jaime Roock	Sede Calle Honda	4.850.000	Pago de canón de arriendo	Casa de arrendamiento	si
TOTAL						

Fuente Secretaria de Educación.
Eaboró: Equipo Auditor de la CGR

La situación se presenta por las deficiencias en el proceso de planeación realizado por parte de la Dirección, la administración del FFIE y del MEN en los recursos destinados para la infraestructura educativa que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente que permita la consecución de los objetivos propuestos en un tiempo razonable y a un costo racional posible, generando pésimas condiciones en el ambiente escolar para las comunidades usuarias, traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados para la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia. Hallazgo con **incidencia fiscal** por **\$4.850.000** y presunta incidencia disciplinaria toda vez, que los recursos ya están comprometidos.

Respuesta del Auditado

De la lectura del documento de observaciones presentado por la Gerencia Departamental de la CGR, podemos extraer lo siguiente: *“Se revisaron los soportes de la información consignada en el Formato de presuntos daños y perjuicios entregada por las Instituciones del Departamento del Valle del Cauca donde se identificaron los daños y perjuicios sufridos con ocasión de los retrasos en la construcción de las instituciones educativas cofinanciadas a través de convenios cofinanciadas a través del convenio interadministrativo marco 1098 de 2017 suscrito entre la ETC Y EL MEN. De acuerdo con la revisión se evidenció lo siguiente: La situación se presenta por las deficiencias en el proceso de planeación realizado por parte de la*

Dirección, la administración del FFIE y del MEN en los recursos destinados para la infraestructura educativa que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente que permita la consecución de los objetivos propuestos en un tiempo razonable y a un costo racional posible, el efecto generado son las pésimas condiciones en el ambiente escolar para las comunidades usuarias, traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados para la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia Observación con incidencia fiscal por \$4.850.000 y presunta incidencia disciplinaria toda vez, que los recursos ya están comprometidos. Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del radicado FIE2020EE005509 del 12 de junio de 2020, en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Adicionalmente, resulta necesario reiterar lo expuesto en el capítulo introductorio del precitado documento mediante el cual se dio respuesta al primer grupo de observaciones efectuadas, en relación con el régimen de los contratos que suscribe el PA-FFIE, ello en la medida que dichos contratos se rigen por las normas del derecho privado y no le resultan aplicables las normas contenidas en la Ley 80 de 1.993 que se citan como fundamento normativo de la observación. Finalmente, debe señalarse, como ya se indicó, que no es posible endilgar responsabilidades derivadas simplemente de los retrasos que presente un proyecto ni mucho menos imputar al contratante los perjuicios derivados de tales atrasos, sin entrar a analizar específicamente las causas que motivaron los señalados retrasos. Para el caso sub examine cuando los retrasos fueron imputables al contratista, se actuó de manera diligente como se explicó en extenso a propósito de la Observación No. 17 a la cual remitimos. Sin perjuicio de lo anterior, debe ponerse de presente que la totalidad de gastos en que deba incurrirse y que tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial, hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulten cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente, todas estas acciones que están en términos para poder efectuarse y que se encuentran en proceso de estructuración por parte de la Unidad de Gestión. Frente a los proyectos particulares señalados por el ente de control que vienen ejecutados con el Distrito Especial de Buenaventura se presentaron las siguientes situaciones que generaron traumatismos en la correcta ejecución de los mismos: Inconvenientes presentados en la ejecución de los proyectos”.

Comentario de la CGR

El FFIE manifiesta en su respuesta lo siguiente:

En la primera parte el FFIE responde en el sentido que el Preescolar, Básica y Media se rige por las normas del derecho privado y que en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA-FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación, sin embargo, en este artículo se precisan los sujetos disciplinarios de acuerdo a su relación con el manejo de los recursos públicos, así: **“Artículo 53. Sujetos disciplinables.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo,

convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Así mismo manifiesta el FFIE *“Sin perjuicio de lo anterior, debe ponerse de presente que la totalidad de gastos en que deba incurrirse y que tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial, hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulte cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente, todas estas acciones que están en términos para poder efectuarse y que en la actualidad se encuentran en proceso de estructuración por parte de la Unidad de Gestión”.*

El FFIE no declaró oportunamente la Terminación Anticipada por incumplimiento, lo que generó los perjuicios ya anunciados en la observación, recursos que deben ser resarcidos al ETC.

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, en consecuencia, se valida como **hallazgo con alcance fiscal por \$4.850.000 y presunta incidencia disciplinaria.**

Hallazgo N° 139 Cumplimiento de obligaciones de la interventoría (D)

Ley 1882 del año 2018. **Artículo 2.** En la Cláusula décima sexta se establecieron las causales de terminación del contrato, indicando que este contrato podrá darse por terminado por el contratante por cualquiera de los siguientes eventos: *1- Terminación anticipada por incumplimiento; El contratante podrá terminar anticipadamente el contrato en los siguientes eventos: a-En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo del contratista que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir se paralización. En tal evento no será necesaria declaración judicial o administrativa, bastando que la interventoría constate los hechos que dan origen a los mismos.*

Se observan informes donde la interventoría advierte sobre el desempeño del contratista, que sigue presentando falta de oportunidad en los tiempos de respuesta, persisten los problemas de calidad y acatamiento de forma completa y sistemática a las observaciones, sin embargo, no solicita la Terminación Anticipada por Incumplimiento de los proyectos de obra de manera oportuna.

La situación se presenta por las deficiencias en el proceso de planeación realizado por parte de la Dirección, la administración del FFIEE y del MEN en los recursos destinados para la infraestructura educativa que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente que permita la consecución de los objetivos propuestos en un tiempo razonable y a un costo racional posible, generando pésimas condiciones en el ambiente escolar para las comunidades usuarias, traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados para la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario.**

Respuesta del Auditado

De la respuesta presentada se extrae lo siguiente: *“Sin perjuicio de lo anterior, debe reiterarse que cuando se advirtieron las deficiencias en la oportunidad con que el contratista de obra debía presentar los productos de la fase 1, la interventoría procedió a la aplicación de los descuentos por ANS, tal y como se explicó en respuestas FIE2020EE005509 del 12 de junio de 2020 y FIE2020EE5676 del 17 de junio de 2020. Ahora bien, debemos poner de presente que la Terminación Anticipada por Incumplimiento (TAI) procedía únicamente respecto de incumplimientos graves del contrato y por tanto no procedía ante cualquier incumplimiento de las actividades, es por eso que para aquellas situaciones que no eran calificadas como incumplimiento grave se realizaba la aplicación de ANS”.*

Comentario de la CGR

La entidad en su respuesta *manifiesta* *“debemos poner de presente que la Terminación Anticipada por Incumplimiento (TAI) procedía únicamente respecto de incumplimientos graves del contrato y por tanto no procedía ante cualquier incumplimiento de las actividades, es por eso que para aquellas situaciones que no eran calificadas como incumplimiento grave se realizaba la aplicación de ANS”.*

El Auditor evidenció la demora hasta de 18 meses para terminar la fase 1 y 2, la respuesta de FFIEE no desvirtúa lo evidenciado, por lo que constituye en **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Hallazgo N° 140 Cumplimiento ejecución de la fase 1 estudios y diseños previos (D)

Ley 1474 de 2011. El artículo 87, estableció que *“previa la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea Contratación Directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño”.* Los artículos 83 y 84, haciendo referencia a la supervisión e

interventoría contractuales, dispusieron que la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Se evidenció que la aprobación de los diseños estructurales se adelantó sin la aprobación de los estudios de suelos, lo cual técnicamente no es posible, ya que el dimensionamiento de la cimentación de una estructura depende de la aprobación en su totalidad del estudio de suelos, lo que permite inferir que estos diseños estructurales serían inviables para el momento, generando rediseños, correcciones, y retrasos en la terminación de la Fase 1. Como se detalla a continuación.

Municipio Ginebra

Cuadro No. 182
AO401077 IE Inmaculada Concepción

% PROGRA	% EJE C	% ATR ASO	TOPO		SUELOS		ARQ		ESTR		ELEC		HS		VD		PO		MJ		CRO	
			ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R
100%	99%	1%	A	R0	NA	R6	A	R3	A	R5	A	R1	A	R2	A	R3	A	R1	NO			

Notas: NA NO APROBADO A APROBADO
Fuente: Secretaria de Educación Departamental.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Municipio de Versalles

Cuadro No. 183
AO-401078 - IE Carlos Holguín Sardi sede Rosa Zarate de Peña

% PROGRA	% EJE C	% ATR ASO	TOPO		SUELOS		ARQ		ESTR		ELEC		HS		VD		PO		MJ		CRO	
			ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R
100%	99%	1%	A	R0	NA	R6	A	R2	A	R5	A	R1	A	R3	A	R2	A	R0	A	R2	A	R1

Notas: NA NO APROBADO A APROBADO
Fuente: Secretaria de Educación Departamental.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Municipio de Guacari

Cuadro No. 184
AO-01084IE José Ignacio Ospina

% PROGRA	% EJE C	% ATR ASO	TOPO		SUELOS		ARQ		ESTR		ELEC		HS		VD		PO		MJ		CRO	
			ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R
100%	99%	1%	A	R0	NA	R2	A	R3	A	R1	A	R2	A	R1	A	R2	A	R0	NO		A	R1

Notas: NA NO APROBADO A APROBADO
Fuente: Secretaria de Educación Departamental.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Municipio de Pradera

Cuadro No. 185

AO-4010106 - IE Francisco Antônio Zea Sede Principal

% PROGRA	% EJEC	% ATR ASO	TOPO		SUELOS		ARQ		ESTR		ELEC		HS		VD		PO		MJ		CRO	
			ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R
100%	63%	65%	A	R0			NA	R1	NA	R0	NA	R0	NA	R0	NA	R0	A	R0	NO			

Notas: NA NO APROBADO A APROBADO

Fuente: Secretaria de Educación Departamental.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Municipio de Dagua

Cuadro No. 186

AO 401081 - Palmar Sede Jose Maria Cabal

% PROGRA	% EJEC	% ATR ASO	TOPO		SUELOS		ARQ		ESTR		ELEC		HS		VD		PO		MJ		CRO	
			ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R	ESTADO	R
100%	99%	1%	A	R0	NA	R2	A	R1	A	R1	A	R2	A	R2	A	R0	A	R1	A	R5		

Notas: NA NO APROBADO A APROBADO

Fuente: Secretaria de Educación Departamental.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La situación detectada tiene implicaciones sociales generadas por el incumplimiento de las obligaciones pactadas por el PA-FFIE y el Interventor, al no actuar de manera oportuna y eficaz, permitiendo la extención en plazo pactado para entregar la obra generando traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados para la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

“Sin perjuicio de lo anterior debemos aclarar lo siguiente la norma sismo resistente (NSR-10) ESTABLECE: “(A.1.5.4 ESTUDIO GEOTÉCNICO Para efectos de obtener una licencia de construcción debe presentarse un estudio geotécnico realizado de acuerdo con los requisitos del Título H del presente Reglamento. El estudio geotécnico debe ir firmado por un ingeniero civil facultado para ese fin, y debe hacer referencia a:

(a) Lo exigido en A.1.3.2,

(b) A la definición de los efectos locales exigida en A.2.4, incluyendo el caso en el que se realice un estudio sísmico particular de sitio según lo indicado en A.2.10,

(c) A la obtención de los parámetros del suelo para efectos de la evaluación de la **interacción suelo estructura** tal como la define el Capítulo A.7, cuando esta es requerida por el Capítulo A.3, y

(d) A las demás que exija el Título H”

“APÉNDICE A-2, RECOMENDACIONES PARA EL CÁLCULO DE LOS EFECTOS DE INTERACCIÓN DINÁMICA SUELO-ESTRUCTURA A-2.1 GENERAL. A-2.1.1 Los requisitos

presentados en este Apéndice pueden utilizarse para tener en cuenta los efectos de **interacción suelo-estructura en la determinación de las fuerzas sísmicas de diseño y las deformaciones que éstas imponen a la estructura**. Su uso se permite dentro de las limitaciones que da el Capítulo A.7 **cuando el modelo matemático utilizado para determinar la respuesta de la estructura no incorpora directamente la flexibilidad de la cimentación (uso de modelos empotrados en la base)**. En general el uso de estos requisitos disminuye los valores de diseño del cortante sísmico en la base, las fuerzas horizontales y los momentos de vuelco, pero aumenta las deflexiones horizontales de la estructura, y por ende las derivas, en sitios particulares de la estructura, además de los desplazamientos y fuerzas secundarias asociadas con los efectos P-Delta. Los requisitos para ser utilizados con el método de la fuerza horizontal equivalente se presentan en A-2.2 y para el método del análisis dinámico modal elástico en A-2.3. **Estos requisitos no deben ser usados si se empleó un modelo de base flexible donde la cimentación se modela directamente en el análisis de la estructura, y no un modelo de base empotrada.**

Basado en la Normatividad aplicable para este tipo de proyectos en donde el modelo de cimentación es en zapatas aisladas (**Cimentación empotrada**), se hacía necesario la interacción de suelos estructuras, actividad que solo se podía realizar una vez terminado el diseño estructural basado en las recomendaciones entregadas en el estudio inicial de geotecnia el cual presenta la estratificación del suelo y las recomendaciones de cimentación. Dicho lo anterior y como lo indica la CGR se aprobó primero el diseño estructural y una vez realizada la interacción suelo-estructura en la determinación de las fuerzas sísmicas de diseño y las deformaciones que éstas imponen a la estructura, se aprobaba el estudio de geotecnia. Se aclara a la CGR que se realizaron las aprobaciones de los estudios y diseños teniendo en cuenta lo estipulado en la NSR-10. ¿La cual establece los parámetros técnicos para el desarrollo de los estudios y diseños estructura? suelos. Por las anteriores razones, se solicita al ente de control retirar la presente observación.

Comentario de la CGR

Un diseño estructural comprende la modelación de estructura y cimentación. En ese sentido para ser aprobado la totalidad del diseño estructural tiene que estar al 100% estructura y cimentación, y lo evidenciado en los documentos revisados por el auditor la cimentación no se encontraba terminada al 100%. Es claro que, para determinar el espectro de diseño de una estructura, conforme a la NSR-10, se debe tener una clasificación del suelo siguiendo el procedimiento establecido en A.2.4.5. Esta clasificación se efectúa mediante un estudio de suelos, que también establece la capacidad portante y el tipo de cimentación que se debe efectuar.

El diseño sismorresistente de la superestructura de una edificación depende el espectro de diseño de aceleraciones y esta a su vez, depende de la importancia de la edificación, ubicación geográfica (Zona de amenaza sísmica) y del tipo de suelos que resulta de la clasificación conforme al estudio de suelos.

Así las cosas, un estudio de suelos no solo es necesario para el diseño de la cimentación, también es necesario para la clasificación del suelo para definir el espectro de aceleraciones que son la base del diseño sismorresistente de una edificación. Al no tener un estudio aprobado se tiene el riesgo de tener una clasificación inadecuada del suelo, por tanto, un espectro de aceleraciones que no

corresponde y tener un diseño que no corresponde a la realidad. El FFIE no aporta **ESTUDIO GEOTÉCNICO mencionado en los párrafos anteriores**. La respuesta del FFIE no desvirtúa lo afirmado por lo que constituye en **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 141 IE Normal Superior Miguel de Cervantes Saavedra sede Antonia Santos y José Ignacio Ospina Guacarí (D)

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 209, estableció “*que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y en tal virtud deben obrar con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*”.

Para los meses de octubre y noviembre de 2018, se realizaron las obras complementarias de demoliciones por parte de la ETC Valle, cumpliendo con el compromiso adquirido en el convenio según lo solicitado por el FFIE, ya que los estudios y diseños estaban por finalizar. Sin embargo, una vez terminada la demolición, los diseños no fueron aprobados por parte de la interventoría, en el mes de marzo de 2019, la ejecución de la obra estaba pactada a 15 meses debido a la demora en la entrega de las Fases 1, 2, y 3 permitió que el el plazo total del contrato marco se prorrogara hasta (20-01-2020), conllevando a nuevas contrataciones, y la actualización de predios.

La situación descrita tiene implicaciones sociales generadas por el incumplimiento de las obligaciones pactadas por el FFIE y el interventor al no actuar de manera oportuna permitiendo la extensión del plazo para la entrega de la obra. Afectando el ambiente escolar para las comunidades usuarias, ocasionando traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales y en el bienestar de los estudiantes que no pueden recibir la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Respuesta del Auditado

“Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Al respecto los particulares que manejen recursos del Estado están sujetos a la acción disciplinaria al

tenor de lo dispuesto en Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. **Artículos 34¹⁵¹ y 53¹⁵². Deberes del servidor público y sujetos disciplinables (...)** “Bajo ese entendido, los Contratos Marco de Obra son Contratos que se rigen por las normas de Derecho Privado, a los que NO les resultan aplicables las normas específicas de la contratación estatal. Lo anterior, teniendo en cuenta que dentro de su observación el ente de control remite a varias disposiciones propias del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que no resultan aplicables a los presentes contratos”.

Por otra parte, la entidad muestra los tiempos de ejecución de la IE Normal Superior Miguel de Cervantes Saavedra, Sede Antonia Santos, Institución que fue demolida por parte de la ETC. “(...) Frente a lo expuesto por la CGR en donde indica “la ejecución de la obra estaba pactada a 10 meses excediendo el plazo total del contrato marco (31 de diciembre de 2019), conllevando a nuevas contrataciones, y la actualización de predio.” Nos permitimos aclarar que el plazo de terminación contractual del Contrato Marco 1380-40-2016 contaba con fecha de finalización el 11 de febrero de 2020 y fue debido al incumplimiento generalizado e injustificado por parte del Contratista de Obra que mediante oficio Alianza No.X50575 del 8 de octubre de 2019 (ver anexo 7) la entidad contratante dio traslado al contratista del Informe de Incumplimiento del Contrato Marco No.1380-40-2016, con ocasión de la presunta ocurrencia de las causal establecida en el literal a) del numeral No.1 de la Cláusula Decima Sexta del contrato marco de obra 1380-40-2016. Por lo anterior se pone de presente a la CGR que la causa que ocasionó esta situación no fue generada por el incumplimiento de las obligaciones a cargo del PA-FFIE y la UG-FFIE sino por parte del Contratista de Obra quien fue el que incumplió sus obligaciones contractuales. En tal sentido nos remitimos a lo que sobre dicha situación se ha expuesto a lo largo del presente documento. Por las anteriores razones, se solicita al ente de control retirar la presente observación.

Adicionalmente presentan los tiempos de ejecución de la IE Miguel De Cervantes Saavedra Sede Antonia Santos (Guacarí) e indican que “(...) se presentan imprecisiones en la información presentada por el FFIE para sustentar la respuesta. Una vez recibidos a satisfacción la Fase 1 de este proyecto el tiempo de ejecución de la Fase 2 más las obras complementarias superan el plazo del Contrato Marco de obra del contratista Mota –Engil, de acuerdo con los días de atraso de la fase 1 y la fase 2”.

Comentario de la CGR

Con base en la respuesta de la entidad se plantea lo siguiente:

¹⁵¹ **Deberes.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)”

¹⁵² **Sujetos disciplinables.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.

Las normas que se traen a colación para iniciar con el planteamiento de la observación son las siguientes:

El artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, estableció que “*previa la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea Contratación Directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan*”.

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 haciendo referencia a la supervisión e interventoría contractuales, dispusieron que “*la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista*”.

Es importante aclarar que el contrato marco 1380-40-2016 inicio el 29 de junio de 2016 con plazo de 36 meses, la terminación del convenio se pactó para junio de 2019, teniendo en cuenta los incumplimientos en la ejecución de los acuerdos de obra el convenio se venció y se prorrogó por 7 meses hasta enero de 2020.

Teniendo en cuenta las fechas una vez recibidas a satisfacción la Fase 1 de este proyecto el tiempo de ejecución de la Fase 2 más las obras complementarias superan el plazo del acuerdo de obra y del Contrato Marco suscrito entre el MEN y el contratista.

Así mismo el contrato marco de obra No. 1380-41-2016 en la cláusula decima sexta. Causales de terminación del contrato: este contrato podrá darse terminado por el contratante por terminado por el contratante, por cualquiera de las siguientes causales:

- 1- *Terminación anticipada por incumplimiento: El contratante*

Finalmente, la cláusula decimosexta del Acuerdo de obra expresa: el Acuerdo será objeto de interventoría integral desarrollada por la persona natural o jurídica designada por los órganos competentes del FFIE y contratada por el mismo contratante, corresponde al interventor aprobar los productos que resulten de las actividades realizadas por el contratista así como suscribir los demás documentos que se establecen en el anexo técnico y en el manual de supervisión e interventoría.

Las normas referenciadas en los párrafos precedentes tienen relación con el tema en comento, estudios y diseños requeridos para iniciar con los acuerdos de obras citados. En consecuencia, se valida como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Hallazgo N° 142 Asignación de proyectos de infraestructura educativa (D)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: “**ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del*

Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley.”

Se observó en 7 municipios la suscripción de 8 acuerdos de obra por parte del FFIE con el contratista Mota Engil para adelantar obras en igual número de instituciones Educativas de Ginebra, Guacarí, Restrepo, Versalles, Dagua, Pradera; trabajos que se encontraban suspendidos, por atrasos por parte de del contratista en los cronogramas establecidos, tanto en la fase de estudios y diseños como en la fase de construcción de las obras.

La situación se presenta por las deficiencias en el proceso de planeación realizado por parte de la Dirección, la administración del FFIEE y del MEN en los recursos destinados para la infraestructura educativa, debido a la concentración de los Acuerdos en una sola firma contratista, generando pésimas condiciones en el ambiente escolar para las comunidades usuarias, traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, dificultando la calidad en la prestación del servicio educativo.

Respuesta del Auditado

De la respuesta de la entidad se extraen los siguientes apartes: *“Producto del diagnóstico efectuado, se adelantaron nuevas invitaciones abiertas en el año 2019 con el objeto de reasignar los proyectos incumplidos a nuevos contratistas en aras de garantizar la continuidad en su ejecución. Así, se estructuraron las invitaciones abiertas No. 008 del 21 de junio de 2019, 009 del 29 de julio de 2019, 011 del 3 de septiembre de 2019 y 012 del 3 de septiembre de 2019, para la conformación de listas de elegibles para habilitar proponentes que ejecuten o se les reasignen proyectos ubicados en los diferentes departamentos del país. Estas convocatorias surtieron el proceso correspondiente, con lo cual se pasó de tener 9 contratistas en el sistema FFIE a 67 nuevos contratistas de obra habilitados y de pasar de 10 a tener 43 interventorías. En punto de la observación del ente de control, en tales invitaciones, entre otros aspectos relevantes se estableció que ningún contratista puede tener a su cargo proyectos que excedan los 20.000 metros cuadrados, para evitar concentración de proyectos y se delimitó la asignación de los proyectos por Departamento con el fin de evitar la concentración de estos. De otro lado, reiteramos las consideraciones efectuadas a propósito de la Observación No. 6 a la cual remitimos de manera integral, y en la que se evidencia: i) que la causa de los retrasos que censura el ente de control es imputable, de una parte, al Consorcio Mota Engil, y en otros casos, derivados de circunstancias no imputables a la UG FFIE ni al PA FFIE, ii) que ante el incumplimiento del contratista, la UG FFIE y el PA FFIE han adelantado las acciones de su competencia y que se concretaron en la aplicación de los ANS conforme lo solicitado por la interventoría y la terminación anticipada del contrato por incumplimiento del contrato junto con el inicio de las acciones para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y iii) que ante la terminación anticipada procedió a reasignarse a nuevos contratistas la totalidad de proyectos que en efecto, hoy se encuentran en ejecución en distintas fases. De otro lado, y dado que en su observación el ente de control señala la inexistencia de procesos de incumplimiento por retrasos en los proyectos, conviene aclarar que, en el presente contrato, por regirse por normas del derecho privado, no era posible hacer efectivas multas, encaminadas a conminar el cumplimiento del contrato por parte del contratista, como lo hacen aquellas entidades públicas a las que les rige el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En tal sentido, conforme lo pactado en los contratos,*

ante atrasos imputables al contratista lo procedente era acudir a la aplicación de los ANS o la terminación anticipada por incumplimiento, como en efecto se hizo y se explicó en detalle en la Observación No. 6 a la cual nos remitimos. Por las anteriores razones, se solicita al ente de control retirar la presente”.

Comentario de la CGR

En la primera parte la entidad responde en el sentido de que el FFIE Preescolar, Básica y Media se rige por las normas del derecho privado y que en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación, sin embargo, en este artículo se precisan los sujetos disciplinarios de acuerdo a su relación con el manejo de los recursos públicos.

“Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> *El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”*

La entidad manifiesta: *“conviene aclarar que, en el presente contrato, por regirse por normas del derecho privado, no era posible hacer efectivas multas, encaminadas a conminar el cumplimiento del contrato por parte del contratista, como lo hacen aquellas entidades públicas a las que les rige el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.*

El auditor no observa si se aplicaron las multas o no se aplicaron, la observación se encamina a la concentración de los acuerdos de obra en un solo contratista que pudo generar los retrasos y demoras en la Fase 1 y 2, unido lo anterior los contratos marco con 3 años del plazo original y el objeto contractual no se ha cumplido para las Instituciones objeto de revisión por la CGR.

Para tal efecto, la planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de una adecuada planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores

públicos, si bien es cierto no son servidores públicos, pero administran recursos del estado y están obligados a observar los principios de la administración pública. Se constituye en hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 143 Reasignación de los contratos (D)

La Constitución Política de Colombia, estableció que: **“ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Resultado de la revisión detallada de los tiempos de ejecución de la fase 1 de cada una de las Instituciones priorizadas se logró evidenciar en las actas de los comités regionales de seguimiento los reiterados retrasos en el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista para terminar la Fase I (Diseños) y la fase II (Obra), dilatando los tiempos en un 300%, así mismo, no da cumplimiento a las fechas establecida en el cronograma, conforme se observa en las tablas siguientes:

Cuadro No. 187

Días de atraso fase 1. Proyectos Gobernación del Valle a 31/12/2019

ETC Ubicación	Municipio - donde esta ubicada la IE	Nombre DInstitución Educativa	Sede a intervenir	Fecha Inicio Contractual Fase 1	Plazo Fase 1 Meses	Fecha Inicio Fase 1	Fecha Fin Contractual Fase 1	Recibido Satisfaccion	Dias Retraso F1
Valle	Restrepo	IE Jorge Eliecer Gaitan	Nuestra Señora de la Consolacion	10 Nov. 2017	4	10 Nov. 17	6-abr-18	21-sep-18	147
Valle	Guacarí	IE Jose Ignacio Ospina	Principal	17 Nov. 2017	3	17 Nov. 17	16-abr-18	18-dic-18	244
Valle	Ginebra	IE Inmaculada Concepción	Principal	11 Oct. 2017	4	11 Oct. 17	31-mar-18	4-feb-19	310
Valle	Versalles	IE Carlos Holguin Sardi	Rosa Zarate de Peña	10 Nov. 2017	2,5	10 Nov. 17	30-mar-18	16-ene-19	292
Valle	Dagua	I.E. El Palmar	Jose María Cabal	10 Nov. 2017	2,5	10 Nov. 17	25-ene-18	7-jun-19	498
Valle	Guacarí	I.e. Normal Superior Miguel de Cervantes Saavedra	Antonia Santos	17 Nov. 2017	3,5	17 Nov. 17	16-abr-18	26-mar-19	344
Valle	Pradera	I.E. Francisco Antonio Zea	Principal	27 Abr. 2017	3,5	27 Abr. 17	5-ago-18	17-may-19	285

Fuente: Informes Estado General y detalle avance de los proyectos y las acciones adelantados por la U.G. FFIE para el correcto desarrollo de la infraestructura. Información suministrada por la SED.

Elaboró: Equipo auditor de la CGR

Cuadro No. 188

Días de atraso fase 2. Proyectos Gobernación del Valle a 31/12/2019

ETC Ubicación	Municipio - donde esta ubicada la IE	Nombre Institución Educativa	Sede a Intervenir	Fecha Inicio Contractual Fase 2	Plazo Fase 2	Fecha Inicio Fase 2	Fecha Fin Contractual Fase 2	Dias Retraso	Notificacion TAI
Valle	Restrepo	IE Jorge Eliecer Gaitan	Nuestra Señora de la Consolacion	6-abr-18	12 meses	21-sep-18	6-abr-19	168	9-dic-19
Valle	Guacarí	IE Jose Ignacio Ospina	Principal	16-abr-18	9 meses	18-dic-18	16-ene-19	242	9-dic-19
Valle	Ginebra	IE Inmaculada Concepción	Principal	31-mar-18	12 meses	4-feb-19	31-mar-19	310	9-dic-19
Valle	Versalles	IE Carlos Holguin Sardi	Rosa Zarate de Peña	30-mar-18	7,0 meses	16-ene-19	30-dic-18	356	9-dic-19
Valle	Dagua	I.E. El Palmar	Jose Maria Cabal	25-ene-18	7,0 meses	7-jun-19	25-ago-18	500	9-dic-19
Valle	Guacarí	I.E. Normal Superior Miguel de Cervantes Saavedra	Antonia Santos	16-abr-18	10,0 meses	26-mar-19	16-feb-19	344	9-dic-19
Valle	Pradera	I.E. Francisco Antonio Zea	Principal	5-ago-18	11,0 meses	17-may-19	5-ago-19	255	9-dic-19

Fuente: Informes Estado General y detalle avance de los proyectos y las acciones adelantados por la U.G. FFIE para el correcto desarrollo de la infraestructura. Información suministrada por el FFIE.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 189
Incremento del Valor del Contrato Inicial
 Proyectos Gobernación del Valle a 31/12/2019

ETC Ubicación	Municipio - donde esta ubicada la IE	Nombre Institución Educativa	Sede a Intervenir	Valor Obra	Comprometido FFIE	Comprometido ETC	Valores Indexados	Valor Obra 2020
Valle	Restrepo	IE Jorge Eliecer Gaitan	Nuestra Señora de la Consolacion	\$ 8.469.434.874	\$ 5.530.090.702	\$ 2.752.721.625	\$ 2.227.618.745	\$10.697.053.619
Valle	Guacarí	IE Jose Ignacio Ospina	sede Principal	\$ 3.675.945.358	\$ 2.534.421.296	\$ 1.116.401.912	-	\$ 3.650.823.208
Valle	Ginebra	IE Inmaculada Concepción	Principal	\$ 8.188.204.663	\$ 5.538.610.580	\$ 2.593.129.543	\$ 2.634.774.012	\$10.822.978.675
Valle	Versalles	IE Carlos Holguin Sardi	Rosa Zarate de Peña	\$ 1.418.528.784	\$ 917.598.939	\$ 394.751.686	\$ 272.368.100	\$ 1.690.896.884
Valle	Dagua	I.E. El Palmar	Jose Maria Cabal	\$ 2.090.420.508	\$ 1.328.425.591	\$ 750.109.203	\$ 232.037.138	\$ 2.322.457.646
Valle	Guacarí	I.E. Normal Superior Miguel de Cervantes Saavedra	Antonia Santos	\$.933.894.384	\$ 3.321.383.085	\$ 1.578.639.266	\$ 1.640.860.997	\$ 6.574.755.381
Valle	Pradera	I.E. Francisco Antonio Zea	sede Principal	\$ 6.995.298.638	\$ 4.246.266.427	\$ 2.534.090.385	\$ 1.640.787.343	\$ 8.456.085.981

Fuente: Informes Estado General y detalle avance de los proyectos y las acciones adelantados por la U.G. FFIE para el correcto desarrollo de la infraestructura.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Las demoras información detallada en los dos primeros cuadros concluyen con el último, donde se detallan los valores indexados para la vigencia 2020 de los nuevos contratos que se suscribieron por parte FFIE como consecuencia de los reiterados retrasos del contratista y la demora del interventor, el FFIE y MEN en solicitar la terminación anticipada de los acuerdos de obra.

La situación detectada por la CGR tiene implicaciones sociales generadas por el incumplimiento de las obligaciones pactadas por parte del contratista, el PA FFIE, el Ministerio de Educación y el interventor al no actuar de manera oportuna y eficaz en decretar oportunamente el incumplimiento del contratista, generando pésimas condiciones en el ambiente escolar para las comunidades usuarias, traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, , estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados, dificultando la calidad en la prestación del servicio educativo. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

De la respuesta de la entidad se extraen los siguientes apartes:

*“Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Al respecto los particulares que manejen recursos del Estado están sujetos a la acción disciplinaria al tenor de lo dispuesto en Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. **Artículos 34¹⁵³ y 53¹⁵⁴. Deberes del servidor público y sujetos disciplinables (...).** “(...) Sin perjuicio de lo anterior, procedemos a efectuar las siguientes precisiones. En aplicación del artículo 29 de nuestra Constitución Política, si la interventoría considera que dichos atrasos son imputables al contratista y en consecuencia ésta tasa los descuentos automáticos que le correspondan, en todo caso el Contratista tiene el derecho de controvertir dicha tasación y sus fundamentos por cuanto, claramente dichos descuentos procederán solo si existe un retardo injustificado. Lo anterior no podría ser de otra manera, por cuanto dichos descuentos tienen una naturaleza conminatoria, es decir, tienen la*

153 **Deberes.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)”

154 **Sujetos disciplinables.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permitan el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.

exclusiva finalidad de apremiar al contratista al cumplimiento oportuno de sus prestaciones y, en consecuencia, castigar la mora. Dicho en otras palabras, la función conminatoria decae si el contratista, pese a los atrasos evidenciados, los mismos no le son imputables. Por ello, previamente se le debe permitir al Contratista pronunciarse sobre las causas que llevaron al retraso y descartar de esta manera que el retardo se haya producido por causas ajenas al contratista, garantizando así el agotamiento del debido proceso contractual que se explicará a continuación: El Anexo Técnico, en su numeral indica: “La interventoría será la responsable de efectuar la calificación de Nivel de desempeño del contratista de obra por cada Acuerdo de Obra y será la encargada de consolidar las calificaciones de todos los Acuerdos de Obra a su cargo. Y presentar al Supervisor del FFIE las solicitudes de descuento inmediato y las calificaciones correspondientes de cada periodo en el informe Mensual de Interventoría. El Contratista de obra tendrá tres días hábiles una vez le sea entregada la calificación para realizar las observaciones que considere y para presentar los documentos que soportan las observaciones, de no hacerlo en ese plazo se considera que la calificación es aceptada por el Contratista. La interventoría tendrá dos días hábiles para revisar las observaciones del Contratista y responder a las mismas, si las observaciones modifican la calificación esta deberá ser remitida al PA FFIE en el siguiente día hábil a la respuesta de las observaciones”. (Subraya fuera de texto). Por su parte, el Manual de Supervisión e interventoría, que igualmente se considera parte integral del Contrato, establece en detalle la manera en que la interventoría debe cumplir con sus obligaciones así: (?) **“Actividad D41: Incumplimiento contractual Roles y responsabilidades: **Interventor: Evaluar**, en caso de cualquier incumplimiento de las Actas de servicio o del contrato de obra, bienes y servicios, **el tipo y magnitud de la falla, retraso u omisión de las obligaciones. Determinar si las falencias del contratista revisten tal nivel de gravedad que configura un incumplimiento que afecta de forma directa el objeto** (Acuerdos de Niveles de Servicio ANS) del contrato. Le concurre la responsabilidad al interventor de efectuar oportunamente los requerimientos o remitir al contratista las recomendaciones, instrucciones o sugerencias encaminadas a garantizar el cumplimiento del objeto contractual y enviar al Patrimonio Autónomo, con copia al Coordinador Regional y al Supervisor del respaldo documental. El interventor debe remitir a la Compañía Aseguradora, copia de las comunicaciones que se produzcan con el objetivo de poner en su conocimiento los hechos que puedan redundar en la alteración del estado del riesgo asegurado. Es importante contar con el registro de recibido de la comunicación por parte de la compañía Aseguradora y enviar al supervisor copia de este registro. Para la aplicación de los Acuerdos de Nivel de Servicio pactados previamente por las partes y que se encuentran consagradas en la minuta del contrato, objeto de la interventoría. **Es responsabilidad del Interventor, realizar la respectiva solicitud de la aplicación de medida sancionatoria (descuento inmediato) dirigida al Supervisor y acompañada de un informe mediante el cual haga mención expresa y detallada de los hechos, así como de los presuntos incumplimientos contractuales atribuibles al contratista, tasando los perjuicios y adjuntando la correspondencia cruzada con el contratista, al igual que los demás soportes y pruebas**”** (negrita y subraya fuera del texto). Como se observa, tanto el Anexo Técnico como el Manual de Supervisión e interventoría establecen un debido proceso contractual al cual no pueden serle ajenas las garantías de los derechos a la defensa y contradicción que indiscutiblemente permean el ordenamiento jurídico, debiendo ser observado incluso cuando entre particulares se ejercen medidas de apremio y máxime si las mismas tienen consecuencias pecuniarias para el acreedor de la obligación y que además derivan del principio de buena fe establecido en los artículos 1603 del Código Civil y 871 del Código de Comercio y de la prohibición del abuso del derecho. En este sentido, es deber del interventor, previo a realizar la calificación del servicio y de presentar al Supervisor del contrato de interventoría la tasación de los descuentos automáticos por los atrasos evidenciados en la entrega de algún hito, determinar si se han presentado circunstancias ajenas a la voluntad del contratista y, en consecuencia, no imputables a éste, que pudieran tener alguna incidencia en los atrasos generados, por cuanto de lo contrario no podría darse aplicación a los descuentos automáticos y podría generar

un escenario de responsabilidad contractual por incumplimiento. Por las anteriores razones, se solicita al ente de control retirar la presente observación”.

Comentario de la CGR

En su respuesta el FFIE manifiesta que se realizaron todas las actividades contenidas en el numeral 7º del Anexo Técnico de los Términos de Condiciones Contractuales de la Invitación, la tasación de los descuentos automáticos por los atrasos evidenciados en la entrega de algunos hitos que pudieran tener incidencia en los atrasos generados, por cuanto de lo contrario no podría darse aplicación a los descuentos automáticos y podría generar un escenario de responsabilidad contractual por incumplimiento.

No obstante, es evidente que como consecuencia de los reiterados retrasos del contratista y de la falta de oportunidad del interventor, el FFIE y el MEN, quienes se demoraron en solicitar la Terminación Anticipada de los acuerdos de obra, se debió reasignar los mismos con valores indexados para la vigencia 2020.

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, en consecuencia, se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 144 Pago IVA sobre utilidad fase 1 Acuerdo de Obra (OI)

En el artículo 476 del Estatuto Tributario se definen los servicios que son excluidos del impuesto sobre las ventas -IVA.

Artículo 1.3.1.2.1 del Decreto 1625 de 2016. Definición de servicio para efectos del IVA. *“Para los efectos del impuesto sobre las ventas se considera servicio toda actividad, labor o trabajo prestado por una persona natural o jurídica, o por una sociedad de hecho, sin relación laboral con quien contrata la ejecución, que se concreta en una obligación de hacer, sin importar que en la misma predomine el factor material o intelectual, y que genera una contraprestación en dinero o en especie, independientemente de su denominación o forma de remuneración”.*

El Concepto Unificado del Impuesto Sobre las Ventas año 2003. Concepto 00001 19/06/2003 DIAN. 1.6. Contrato de Consultoría: establece: *“(…) En este orden de ideas, los contratos de consultoría al no estar expresamente excluidos por el artículo 476 del Estatuto Tributario y disposiciones concordantes, se encuentran gravados con el impuesto sobre las ventas independientemente de su finalidad, debiendo aplicarse el gravamen sobre el valor total percibido por el responsable”.*

Efectuada la verificación de los pagos realizados al Contratista Consorcio MOTA-ENGIL, se encontró que en la Fase 1- ESTUDIOS Y DISEÑOS de los Acuerdos de Obra N°. 401077, 401085, 401083, 401078, del Contrato Marco N° 1380-41 2016 y 1380-41-2016, se liquida e incluye el Impuesto sobre las ventas (IVA) sobre la

utilidad en los Costos Indirectos, cuando la normatividad vigente, establece que para el concepto IVA se debe calcular sobre la totalidad del valor del bien o servicio, como se muestra a continuación

Cuadro No. 190

1380-40-2016. Pagos IE El Hormiguero Sede Antonio Villavicencio (Cali)

Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valores
Costos directos		\$ 6.138.356,15
Costos indirectos		\$ 1.783.192,47
Administración	22.85%	\$ 1.402.614,39
Imprevistos	1.2%	\$ 73.660,27
Utilidad	5.0%	\$ 306.917,81
Valor total de la fase 1		\$ 7.921.548,62
IVA 19% sobre total fase 1 CGR	19%	\$ 1.505.094,24
IVA 19% Sobre Utilidad FFIE	19%	\$ 58.314,38
Diferencia		\$ 1.446.779,85

Fuente. Información suministrada por el FFIE.

Elaboró: Equipo auditor de la CGR

Cuadro No. 191

Pagos IE Inmaculada Concepcion (Ginebra)

Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valores
Costos directos		\$ 166.540.340,77
Costos indirectos		\$ 46.381.968,99
Administración	22.85%	\$ 38.054.467,86
Imprevistos	1.2%	\$ 484,09
Utilidad	5.0%	\$ 8.327.017,04
Valor total de la fase 1		\$ 212.922.309,76
IVA 19% sobre total fase 1 CGR	19%	\$ 40.455.238,85
IVA 19% Sobre Utilidad FFIE	19%	\$ 1.582.133,24
Diferencia		\$ 38.873.105,62

Fuente. Información suministrada por el FFIE.

Elaboró: Equipo auditor de la CGR

Cuadro No. 192

Pagos IE Miguel Cervantes Saavedra Sede Antonia Santos (Guacari)

Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valores
Costos directos		\$ 98.988.526,39
Costos indirectos		\$ 28.756.166,91
Administración	22.85%	\$ 22.618.878,27
Imprevistos	1.2%	\$ 1.187.862,32
Utilidad	5.0%	\$ 4.949.426,32
Valor total de la fase 1		\$ 127.744.693,30
IVA 19% sobre total fase 1 CGR	19%	\$ 24.271.491,73
IVA 19% Sobre Utilidad FFIE	19%	\$ 940.391,00
Diferencia		\$ 23.331.100,73

Fuente. Información suministrada por el FFIE.

Elaboró: Equipo auditor de la CGR

Cuadro No. 193
Pagos IE Jorge Eliecer Gaitan Ntra Sra Consolacion (Restrepo)
Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valores
Costos directos		\$ 167.548.564,38
Costos indirectos		\$ 48.672.857,96
Administración	22.85%	\$ 38.284.846,97
Imprevistos	1.2%	\$ 2.010.582,77
Utilidad	5.0%	\$ 8.377.428,22
Valor total de la fase 1		\$ 216.221.422,34
IVA 19% sobre total fase 1 CGR	19%	\$ 41.082.070,24
IVA 19% Sobre Utilidad FFIE	19%	\$ 1.591.711,36
Diferencia		\$ 39.490.358,88

Fuente. Información suministrada por el FFIE.
Elaboró: Equipo auditor de la CGR

Cuadro No. 194
Pagos IE Carlos Holguin Sardi Sede Rosa Zarate Peña (Versalles)
Cifras en pesos

Concepto	% Aplicado	Valores
Costos directos		\$ 23.416.244,31
Costos indirectos		\$ 6.802.418,97
Administración	22.85%	\$ 5.350.611,82
Imprevistos	1.2%	\$ 280.994,93
Utilidad	5.0%	\$ 1.170.812,22
Valor total de la fase 1		\$ 30.218.663,28
IVA 19% sobre total fase 1 CGR	19%	\$ 5.741.546,02
IVA 19% Sobre Utilidad FFIE	19%	\$ 222.454,32
Diferencia		\$ 5.519.091,70

Fuente. Información suministrada por el FFIE.
Elaboró: Equipo auditor de la CGR

La situación detectada por la CGR tiene implicaciones sociales generadas por el incumplimiento de las obligaciones pactadas por el FFIE y el interventor al no actuar de manera oportuna y eficaz.

El efecto generado son las pésimas condiciones en el ambiente escolar para las comunidades usuarias, traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados para la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia. **Hallazgo con otra incidencia OI para dar traslado a la DIAN.**

Respuesta del Auditado

De lo observado por el ente de control se extrae lo siguiente: *Efectuada la verificación de los pagos realizados al Contratista Consorcio MOTAENGIL, se encontró que en la Fase 1- ESTUDIOS Y DESEÑOS de los Acuerdos de Obra No. 401077, 401085, 401083, 401078 del Departamento del Valle del Cauca, del Contrato Marco No. 1380 2015 (poner número de contrato marco para valle), se liquida e incluye el Impuesto sobre las ventas - IVA sobre la utilidad en los*

Costos Indirectos, cuando la normatividad vigente, establece que para el concepto IVA se debe calcular sobre la totalidad del valor del bien o servicio, como se muestra a continuación. La situación detectada por la CGR tiene implicaciones sociales generadas por el incumplimiento de las obligaciones pactadas por el FFIE y el interventor al no actuar de manera oportuna y eficaz, el efecto generado son las pésimas condiciones en el ambiente escolar para las comunidades usuarias, traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados para la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia. Observación con incidencia fiscal por \$108.660.436,78 y presunta incidencia disciplinaria y otra incidencia OI traslado a la DIAN Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Precisado lo anterior, debemos indicar que el Consorcio FFIE Alianza BBVA quien actúa como vocero y administrador del PA-FFIE, mediante comunicación del 12 de junio indica: Sobre este aspecto, es pertinente señalar, que, de acuerdo con la normatividad tributaria, el responsable del IVA es quien presta el servicio y emite la factura, lo anterior de acuerdo con lo previsto por el artículo 437 del Estatuto Tributario: "ARTÍCULO 437. LOS COMERCIANTES Y QUIENES REALICEN ACTOS SIMILARES A LOS DE ELLOS Y LOS IMPORTADORES SON SUJETOS PASIVOS. Son responsables del impuesto: a. En las ventas, los comerciantes, cualquiera que sea la fase de los ciclos de producción y distribución en la que actúen y quienes, sin poseer tal carácter, ejecuten habitualmente actos similares a los de aquellos. b. En las ventas de aerodinos, tanto los comerciantes como los vendedores ocasionales de éstos. c. Quienes presten servicios. d. Los importadores". En consecuencia, dentro del ordenamiento jurídico- Estatuto Tributario-, no existe norma alguna en la que se faculte a rechazar las facturas emitidas por un proveedor, cuando dicho proveedor determine un IVA incorrecto o en la cuantía que no corresponda. Sobre el particular, la DIAN se ha pronunciado en situaciones similares, en concepto 9174 de 2002, en los siguientes términos "En este orden de ideas, si bien una empresa puede informar a sus proveedores una fecha límite para la recepción de facturas, ello no la exime de registrar todas las operaciones realizadas en el momento de su causación, lo cual implica que las facturas expedidas en diciembre del respectivo año pueden entregarse en enero del año siguiente sin que la empresa pueda negarse a recibirlas. La anulación de la factura y la expedición de una nueva en enero que haga presumir que la operación se realizó en este último mes puede derivar en una falsedad y la inadecuada determinación de los impuestos y retenciones que a su vez origina sanciones e intereses para el responsable (artículo 647 del Estatuto Tributario). Ahora bien, cuando un contribuyente disminuye en la declaración de renta el valor a pagar o aumenta el saldo a favor con base en valores no reales derivados de la anulación de facturas sin causa legal ocasionando la omisión de ingresos, de impuestos generados por las operaciones gravadas, o de la inclusión de pasivos, costos, deducciones, impuestos descontables, retenciones o anticipos inexistentes se hace acreedor a la sanción por inexactitud de que trata el artículo 647 del Estatuto Tributario. La sanción por inexactitud se aplica sin perjuicio de las sanciones penales que resulten procedentes, cuando la inexactitud en que se incurra en las declaraciones tributarias constituye delito. (Artículo 648 ibídem). En este sentido vale la pena recordar que el artículo 43 de la Ley 222 de 1995 contempla la pena de prisión de 1 a 6 años para quienes a sabiendas suministren datos a las autoridades o expidan constancias o certificaciones contrarias a la realidad, o para quienes ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades en los estados financieros o en sus notas. Así mismo el artículo 200 del Código de Comercio, prevé que los administradores responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad, a los socios o a terceros. Finalmente debe tenerse en cuenta que los ajustes contables que se deban efectuar originados en operaciones que se conocen después del cierre sea que se trate de disminuciones o incremento de ingresos, costos y/o gastos, se deben registrar el día en que se conoce su existencia dentro del rubro resultados de ejercicios anteriores.

No obstante, para efectos fiscales, debe incluirse el valor de los respectivos registros en las declaraciones de ventas, de retención o de renta de los períodos respectivos en cuanto afecten las cifras que debieron registrarse originalmente y que no se incluyeron por no conocerse. En consecuencia, se deberán corregir las declaraciones respectivas liquidando la sanción e intereses a que haya lugar (artículos 24, 59, 105, 588, 589 y 644 del Estatuto Tributario y artículo 96 del Decreto 2649 de 1993.) Por lo tanto, ni el Consorcio FFIE Alianza BBVA, ni el Fideicomitente tienen ninguna responsabilidad en la determinación del IVA sobre la operación, dado que dicha responsabilidad recae, en virtud de la ley tributaria, en el prestador del servicio, quien será responsable ante la DIAN por la adecuada o inadecuada determinación del impuesto”.

Comentario de la CGR

Para este análisis es importante señalar lo siguiente:

El Estatuto Tributario, en el artículo 437- 2. AGENTES DE RETENCIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS y 437-3 RESPONSABILIDAD POR LA RETENCIÓN, expresan: “**ARTÍCULO 437-2. AGENTES DE RETENCIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS.** <Artículo adicionado por el artículo 9o. de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Actuarán como agentes retenedores del impuesto sobre las ventas en la adquisición de bienes y servicios gravados: 1. Las siguientes entidades estatales: La Nación, los departamentos, el distrito capital, y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y directas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles y en general los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos. **ARTÍCULO 437-3. RESPONSABILIDAD POR LA RETENCIÓN.** <Artículo adicionado por el artículo 10 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Los agentes de retención del impuesto sobre las ventas responderán por las sumas que estén obligados a retener. Las sanciones impuestas al agente por el incumplimiento de sus deberes serán de su exclusiva responsabilidad”.

En el contexto de revisar la observación formulada v/s respuesta emitida, está última se ve enfocada como único responsable de la determinación del IVA 19% sobre la operación al contratista, sin tener en cuenta que el Consorcio FFIE Alianza BBVA, y el Fideicomitente, deben conocer de la Ley Tributaria que se aplica a los recursos del estado y velar para que el prestador del servicio de estricto cumplimiento a ella, garantizar la adecuada determinación del impuesto y abstenerse de autorizar el pago de valores que puedan afectar el patrimonio público puesto bajo su administración.

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, en consecuencia, se valida como hallazgo con otra indicencia para traslado a la DIAN para lo de su competencia.

Hallazgo N° 145 Diseños contratados por mayor valor acuerdo AO 4010106 Pradera - AO 401083 Restrepo (D, F)

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 estableció *“que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y en tal virtud deben obrar con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*.

Ley 610 de 2000. Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 6, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. *“Daño Patrimonial al Estado”*¹⁵⁵.

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, dispuso que *“Son deberes de todo servidor público, entre otros, cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”* y *“2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)”*

El artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, estableció que *“previa la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea Contratación Directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.”*

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 haciendo referencia a la supervisión e interventoría contractuales, dispusieron que la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Sobre el principio de planeación la Postura de la Corte Constitucional Colombiana lo ha expresado de la siguiente manera: *“El principio de planeación hace referencia **al deber***

¹⁵⁵**Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000**, el cual quedará así: *“Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.*

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". (Corte Constitucional colombiana, C-300/2012, p. 45). (Subraya fuera de texto).

El Departamento del Valle firmó el convenio N°.1098 de 2017, con el MEN, con el objeto de: *"aunar esfuerzos entre las partes para desarrollar acciones que posibiliten la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados que contribuyan a la implementación del programa de Jornada Única y que serán ejecutados por el fondo de financiación de la infraestructura educativa (FFIE) a través del patrimonio autónomo autorizado por la ley 1753 DE 9 DE JUNIO DE 2015"*.

El CONSORCIO FFIE ALIANZA BBVA, como vocero y administrador del PA FFIE, celebro los contratos marco 1380-40-2016 y 1380-41-2016, de los cuales se desprendieron los diferentes acuerdos de obra, que serían los encargados de ejecutar las obras de las I.E., viabilizadas en las diferentes ETC del Valle - Municipios no certificados por parte del FFIE.

Como resultado de la revisión a los valores de los diseños en el Acuerdo de Obra y, los valores de los diseños, según el anexo técnico se observó que se contrataron diseños por mayor valor como se detalla a continuación.

El siguiente cuadro (anexo técnico) muestra que para la etapa de pre construcción fase 1, el valor por m² diseñado es de \$45.000, valor que debe multiplicarse por el área diseñada de cada sede educativa y así se obtiene el valor real del Acuerdo de Obra fase 1, lo que indica que se contrató un mayor valor.

Cuadro No. 195
Estudios y Diseños
Cifras en pesos

Valor por M2 de estudios y diseños	Análisis de vulnerabilidad	Valor por M2	Valor visita de análisis de lugar	Proyectos en áreas de Consolidación	
				Zona Urbana	Zona Rural
\$ 45.000	Levantamiento arquitectónico y estructural	\$ 1.463	\$1.402.000	1.1	1.15
	Análisis de elementos estructurales e informe	\$ 2.695			

Fuente: Anexo técnico- Acuerdo de Obra 4010106 – 401083
Se realiza el ejercicio con el área determinada en el documento entregado por la Secretaria de Educacion Departamental obteniendo el siguiente resultado.

Cuadro No. 196
PRADERA. Acuerdo de Obra 4010106
Cifras en pesos

Valor diseños Acuerdo de Obra Fase 1	Valor diseño según anexo técnico (Cuadro No.196)	Área diseñada (m ²)
198.631.742	183.780.900	4084,02
Diferencia	6.084.493	

Fuente: Acuerdo de Obra 4010106
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

De acuerdo con lo anterior se contrataron diseños por mayor valor con diferencia de **\$6.084.493**

Cuadro No. 197
Pradera. Acuerdo de Obra 4010106
Cifras en pesos

Valor Anexo Técnico	Valor Minuta	ICCV Periodo 01 al 12 de 2017	Valor Incremento	Total Incrementado	Diferencia
183.780.900	198.631.742	4,77%	8.766.349	192.547.249	6.084.493

Fuente: Información suministrada por el FFIE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Según el incremento del periodo anterior del ICCV el valor real del Diseño debió ser \$192.547.249, y se contrató \$198.631.742 evidenciando una diferencia de \$6.084.493

Se efectua el ejercicio con el área entregada por el FFIE y la diferencia persiste.

Cuadro No. 198
Restrepo. Acuerdo de Obra 401083
Cifras en pesos

Valor diseños acuerdo de obra Fase 1	Valor diseño según anexo técnico	Área diseñada (m ²)
242.014.593	208.080.000	4624
Diferencia	24.009.177	

Fuente: Información suministrada por el FFIE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

De acuerdo a lo anterior se contrataron diseños por mayor valor con diferencia de **\$24.009.177**

Continuando con la metodología de reajuste de precios según el ICCV del periodo anterior (2017), se evidencia lo siguiente:

Cuadro No. 199
Restrepo. Acuerdo de Obra 401083
Cifras en pesos

Valor Anexo Tecnico	Valor Minuta	Iccv Periodo 01 Al 12 De 2017	Valor Incremento	Total Incrementado	Diferencia
208.080.000	242.014.593	4,77%	9.925.416	218.005.416	24.009.177

Fuente: Información suministrada por el FFIE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Según el incremento del periodo anterior del ICCV el valor real del Diseño debió ser \$218.005.416, y se contrató \$242.014.593 evidenciando una diferencia de \$24.009.177.

El valor total de mayor diferencia contratada en los Municipios de Restrepo y Pradera ascienda a \$30.093.670.

La situación detectada por la CGR fue causada por debilidades de planeación, seguimiento e incumplimiento de los principios que rigen la función administrativa y de lo pactado en los convenios Interadministrativos, anexo Técnico de los contratos Marco de Obra, ocasionando la pérdida de recursos, afectando la oportunidad en la culminación de las obras para la prestación del servicio a la comunidad beneficiaria del proyecto. **Hallazgo con incidencia fiscal por \$30.093.670 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

De lo observado por el ente de control se extrae lo siguiente: “Como resultado de la Revisión a los valores de los diseños en el Acuerdo de Obra y los valores de los diseños según el anexo técnico se observó que se contrataron diseños por mayor valor como se detalla a continuación. La tabla No. 20 (anexo técnico) muestra que para la etapa de pre-construcción fase 1, el valor por m² diseñado es de \$45.000, valor que debe multiplicarse por el área diseñada de cada sede educativa y así se obtiene el valor real del Acuerdo de Obra fase 1, lo que indica que se contrató un mayor valor. Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del presente documento en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Sin perjuicio de lo anterior, debemos precisar que a efectos de determinar el presupuesto de los acuerdos de obra objeto de análisis, en efecto se aplicó la metodología señalada por el ente de control, consistente en multiplicar el valor del metro cuadrado aceptado por el oferente por los metros cuadrados a intervenir. Las diferencias que presenta el ente de control se derivan, en un caso porque el valor señalado no fue objeto de indexación, a que había lugar conforme lo previsto en Anexo Técnico, y en el otro caso porque además de no efectuarse la indexación, se incluyen unos metros cuadrados que no corresponden a los metros cuadrados definidos para la intervención. En efecto, el ANEXO TECNICO (ver anexo 10) establece en el Numeral 4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO. “El sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1, 2 y 3) es por precios global fijo sin formula de ajuste para las Actas que se suscriban en la vigencia 2016. Serán objeto de reajuste las Actas que se suscriban a partir del mes de febrero en el 2017 en el 2018 y en el 2019, la fórmula de reajuste será tomada con base en el Índice de Construcción y Vivienda ICCV del DANE para el periodo anterior” A continuación, se presenta el ejercicio indexado y con las áreas correctas: ACUERDO DE OBRA 401083 del 1 de noviembre de 2017. (Ver anexo 8) A continuación, se presenta el detalle de los metros cuadrados proyectados de la IE (remitirse a imagen 01) Conforme la metodología establecida el presupuesto se determinó de la siguiente manera: (remitirse a imagen 02) ACUERDO DE OBRA 4010106 del 19 de abril de 2018. (Ver anexo 8). A continuación, se presenta el detalle de los metros cuadrados proyectados de la IE (remitirse a imagen 03) Conforme la metodología establecida el presupuesto se determinó de la siguiente manera: (remitirse a imagen 04) De acuerdo con lo anterior, debemos indicar que no existe el detrimento que señala el ente de control, en tanto los presupuestos de ambas IE se establecieron conforme la metodología establecida en los Anexos Técnicos. En relación con la incidencia fiscal

debemos señalar que en el presente caso y por las razones ya señaladas las situaciones encontradas en el ejercicio auditor no contemplan los elementos constitutivos de responsabilidad fiscal establecidos en el artículo 5o de la Ley 610 del 2000, en tanto, el daño que es el elemento esencial para que exista mérito para una investigación de responsabilidad fiscal (artículo 40 de la Ley 610 de 2000), debe darse en alguno de los verbos descritos en el artículo 6 de la referida ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, y que prevé: (...) En efecto, por las razones ya señaladas en el presente caso el pago efectuado correspondió al cumplimiento de una estipulación contractual expresa por lo que no existe menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los recursos públicos; se estableció el presupuesto con estricta sujeción a las condiciones definidas en el Anexo Técnico. Por las anteriores consideraciones, solicitamos se reevalúe y retire la observación planteada con presunta incidencia disciplinaria y fiscal". El FFIE manifiesta en su respuesta lo siguiente: "Sin perjuicio de lo anterior, debemos precisar que a efectos de determinar el presupuesto de los acuerdos de obra objeto de análisis, en efecto se aplicó la metodología señalada por el ente de control, consistente en multiplicar el valor del metro cuadrado aceptado por el oferente por los metros cuadrados a intervenir". "Las diferencias que presenta el ente de control se derivan, en un caso porque el valor señalado no fue objeto de indexación, a que había lugar conforme lo previsto en Anexo Técnico, y en el otro caso porque además de no efectuarse la indexación, se incluyen unos metros cuadrados que no corresponden a los metros cuadrados definidos para la intervención".

Comentario de la CGR

En la primera parte la FFIE responde en el sentido que el Fondo de FFIE Preescolar, Básica y Media se rige por las normas del derecho privado y que en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación, sin embargo, en este artículo se precisan los sujetos disciplinarios de acuerdo con su relación con el manejo de los recursos públicos.

"Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva."

En efecto, el ANEXO TECNICO (ver anexo 10) establece en el Numeral 4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO. "El sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1, 2 y 3) es por precios global fijo sin formula de ajuste para las

Actas que se suscriban en la vigencia 2016. Serán objeto de reajuste las Actas que se suscriban a partir del mes de febrero en el 2017 en el 2018 y en el 2019, la fórmula de reajuste será tomada con base en el Índice de Construcción y Vivienda ICCV del DANE para el periodo anterior”

De acuerdo con la respuesta y para dar claridad a la observación el auditor realizo el ejercicio con el área entregada por la Secretaría de Educacion Departamental y el área entregada por el FFIE en la respuesta, y con la metodología de reajuste de precios según el ICCV del periodo (2017), determinando diferencias la respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, en consecuencia, se valida como hallazgo con alcance fiscal por **\$30.093.670** y presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 146 Pago IVA sobre utilidad fase 1 Acuerdo de Obra IE Jose Ignacio Ospina sede Principal Guacari (OI)

En el artículo 476, del Estatuto Tributario se definen los servicios que son excluidos del impuesto sobre las ventas -IVA.

Artículo 1.3.1.2.1 del Decreto 1625 de 2016. Definición de servicio para efectos del IVA. *“Para los efectos del impuesto sobre las ventas se considera servicio toda actividad, labor o trabajo prestado por una persona natural o jurídica, o por una sociedad de hecho, sin relación laboral con quien contrata la ejecución, que se concreta en una obligación de hacer, sin importar que en la misma predomine el factor material o intelectual, y que genera una contraprestación en dinero o en especie, independientemente de su denominación o forma de remuneración”.*

El Concepto Unificado del Impuesto Sobre las Ventas año 2003. Concepto 00001 19/06/2003 DIAN. 1.6. Contrato de consultoría: establece: *“(…) En este orden de ideas, los contratos de consultoría al no estar expresamente excluidos por el artículo 476 del Estatuto Tributario y disposiciones concordantes, se encuentran gravados con el impuesto sobre las ventas independientemente de su finalidad, debiendo aplicarse el gravamen sobre el valor total percibido por el responsable”.*

Efectuada la verificación de los pagos realizados al Contratista Consorcio Mota-Engil, se encontró que en la Fase 1- Estudios y diseños del Acuerdo de Obra N° **401084** del Departamento del Valle del Cauca, del Contrato Marco N° 1380-40-2016, se liquidó e incluyó el Impuesto sobre las ventas (IVA) sobre la utilidad en los Costos Indirectos, cuando la normatividad vigente, establece que para el concepto IVA se debe calcular sobre la totalidad del valor del bien o servicio, como se muestra a continuación:

Cuadro No. 200

Liquidacion IVA Pagos Acuerdo de Obra 401084

Cifras en pesos

PAGO FASE 1		
X39905	TRABAJOS CONTRACTUALES	\$ 66.010.284,00
	ADMON 22,85%	\$ 15.083.349,89
	VALOR SIN IVA	\$ 85.186.271,50

PAGO FASE 1		
	IMPREVISTOS 1,2%	\$ 792.123,41
	UTILIDAD 5%	\$ 3.300.514,20
	IVA SOBRE UTILIDAD 19%	\$ 627.097,70
	TOTAL	\$ 85.813.369,20

	IVA REAL	\$ 16.185.391,59
	DIFERENCIA	\$ 15.558.293,89

PAGO FASE 1		
X41932	TRABAJOS CONTRACTUALES	\$ 22.035.257,75
	ADMON 22,85%	\$ 5.035.056,40
	IMPREVISTOS 1,2%	\$ 264.423,09
	UTILIDAD 5%	\$ 1.101.762,89
	IVA SOBRE UTILIDAD 19%	\$ 209.334,95
	TOTAL	\$ 28.645.835,08

	VALOR SIN IVA	\$ 28.436.500,13
	IVA REAL	\$ 5.402.935,02
	DIFERENCIA	\$ 5.193.600,08

TOTAL PAGADO OBRA	\$ 114.459.204,28
--------------------------	--------------------------

TOTAL DIFERENCIA	\$ 20.751.893,97
-------------------------	-------------------------

Fuente: Información suministrada por el FFIE.
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

La situación detectada por la CGR tiene implicaciones sociales generadas por el incumplimiento de las obligaciones pactadas por el FFIE y el interventor al no actuar de manera oportuna y eficaz, generando pésimas condiciones en el ambiente escolar para las comunidades usuarias, traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, , estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados, dificultando la calidad en la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia.
Hallazgo con Otra Incidencia -OI, para dar traslado a la DIAN.

Respuesta del Auditado

De la lectura del documento de observaciones presentado por la Gerencia Departamental de la CGR se extrae lo siguiente: “Efectuada la verificación de los pagos realizados al Contratista Consorcio MOTAENGIL, se encontró que en la Fase 1- ESTUDIOS Y DESEÑOS de los Acuerdos de Obra No. 401084 del Departamento del Valle del Cauca, del Contrato Marco No. 1380 2015 (poner número de contrato marco para valle), se liquidó e incluyó el Impuesto sobre las ventas - IVA sobre la utilidad en los Costos Indirectos, cuando la normatividad vigente, establece que para el concepto IVA se debe calcular sobre la totalidad del valor del bien o servicio, Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del radicado FIE2020EE005509 del 12 de junio de 2020, en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Adicionalmente, resulta necesario reiterar lo expuesto en el capítulo introductorio del citado documento mediante el cual se dio respuesta al primer grupo de observaciones efectuadas, en relación con el régimen de los contratos que suscribe el PA-FFIE, ello en la medida que dichos contratos se rigen por las normas del derecho privado y no le resultan aplicables las normas contenidas en la Ley 80 de 1.993 que se citan como fundamento normativo de la observación. Preciado lo anterior, debemos indicar que el Consorcio FFIE Alianza BBVA quien actúa como vocero y administrador del PA-FFIE, mediante comunicación del 16 de junio de 2020, remitida vía correo electrónico, indica: “Sobre este aspecto, es pertinente señalar, que, de acuerdo

con la normatividad tributaria, el responsable del IVA es quien presta el servicio y emite la factura, lo anterior de acuerdo con lo previsto por el artículo 437 del Estatuto Tributario: “ARTÍCULO 437. LOS COMERCIANTES Y QUIENES REALICEN ACTOS SIMILARES A LOS DE ELLOS Y LOS IMPORTADORES SON SUJETOS PASIVOS. Son responsables del impuesto: En las ventas, los comerciantes, cualquiera que sea la fase de los ciclos de producción y distribución en la que actúen y quienes, sin poseer tal carácter, ejecuten habitualmente actos similares a los de En las ventas de aerodinos, tanto los comerciantes como los vendedores ocasionales de éstos. Quienes presten servicios. Los importadores”. En consecuencia, dentro del ordenamiento jurídico- Estatuto Tributario-, no existe norma alguna en la que se faculte a rechazar las facturas emitidas por un proveedor, cuando dicho proveedor determine un IVA incorrecto o en la cuantía que no corresponda. Sobre el particular, la DIAN se ha pronunciado en situaciones similares, en concepto 9174 de 2002, en los siguientes términos: “En este orden de ideas, si bien una empresa puede informar a sus proveedores una fecha límite para la recepción de facturas, ello no la exige de registrar todas las operaciones realizadas en el momento de su causación, lo cual implica que las facturas expedidas en diciembre del respectivo año pueden entregarse en enero del año siguiente sin que la empresa pueda negarse a recibirlas. La anulación de la factura y la expedición de una nueva en enero que haga presumir que la operación se realizó en este último mes puede derivar en una falsedad y la inadecuada determinación de los impuestos y retenciones que a su vez origina sanciones e intereses para el responsable (artículo 647 del Estatuto Tributario). “Ahora bien, cuando un contribuyente disminuye en la declaración de renta el valor a pagar o aumenta el saldo a favor con base en valores no reales derivados de la anulación de facturas sin causa legal ocasionando la omisión de ingresos, de impuestos generados por las operaciones gravadas, o de la inclusión de pasivos, costos, deducciones, impuestos descontables, retenciones o anticipos inexistentes se hace acreedor a la sanción por inexactitud de que trata el artículo 647 del Estatuto Tributario”. “La sanción por inexactitud se aplica sin perjuicio de las sanciones penales que resulten procedentes, cuando la inexactitud en que se incurra en las declaraciones tributarias constituye delito. (Artículo 648 ibídem)” “En este sentido vale la pena recordar que el artículo 43 de la Ley 222 de 1995 contempla la pena de prisión de 1 a 6 años para quienes a sabiendas suministren datos a las autoridades o expidan constancias o certificaciones contrarias a la realidad, o para quienes ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades en los estados financieros o en sus notas” “Así mismo el artículo 200 del Código de Comercio, prevé que los administradores”.

Comentario de la CGR

Para este análisis es importante señalar lo siguiente:

El Estatuto Tributario, en el artículo 437- 2. AGENTES DE RETENCIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS y 437-3 RESPONSABILIDAD POR LA RETENCIÓN, expresan: **ARTÍCULO 437-2.** “AGENTES DE RETENCIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS. <Artículo adicionado por el artículo 9o. de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Actuarán como agentes retenedores del impuesto sobre las ventas en la adquisición de bienes y servicios gravados: 1. Las siguientes entidades estatales: La Nación, los departamentos, el distrito capital, y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y directas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles y en general los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos”. **ARTÍCULO 437-3.** RESPONSABILIDAD POR LA RETENCIÓN. “Artículo adicionado por el artículo 10 de la Ley 223

de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Los agentes de retención del impuesto sobre las ventas responderán por las sumas que estén obligados a retener. Las sanciones impuestas al agente por el incumplimiento de sus deberes serán de su exclusiva responsabilidad”.

En el contexto de revisar la observación formulada v/s respuesta emitida, está última se ve enfocada como único responsable de la determinación del IVA 19% sobre la operación al contratista, sin tener en cuenta que el Consorcio FFIE Alianza BBVA, y el Fideicomitente, deben conocer de la Ley Tributaria que se aplica a los recursos del estado y velar para que el prestador del servicio de estricto cumplimiento a ella, y garantizar la adecuada determinación del impuesto.

A este respecto debe considerar el FFIE, que con sus actuaciones se encuentra administrando recursos públicos y que por ese motivo, se hace responsable de la aplicación de la normatividad aplicable a estos actos, razón por la que es responsable de autorizar el pago de las sumas facturadas, siempre que las mismas se ajusten a la normatividad vigente en Colombia, siendo innegable, su obligación de devolver las facturas o cuentas de cobro en las que se presenten errores en el cálculo de impuestos o retenciones a favor de la DIAN. Por lo anterior, este **hallazgo con Otra Incidencia para dar traslado a la DIAN.**

Hallazgo N° 147 Formato presuntos daños y perjuicios IE Departamento (D, F)

Ley 610 de 2000. Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 6, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. “*Daño Patrimonial al Estado*”¹⁵⁶.

La Constitución Política de Colombia, estableció que: “**ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

El Código Civil Colombiano, estableció que: “**Artículo 1602.** **<Los contratos son ley para las partes>**. *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*”

¹⁵⁶**Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000**, el cual quedará así: “Artículo 6°. *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.*”

La Ley 734 de 2002, definió lo siguiente: **“Artículo 53. Sujetos disciplinables.** <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> *El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permitan el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”*

Para tal efecto, la planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de una adecuada planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos.

La Sentencia del 31-08-2006, radicación R-7664, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: *“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes”.*

El Decreto 1150 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015, establece la descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación, como el primer elemento obligatorio que debe contener los estudios y documentos previos.

Se revisaron los soportes de la información consignada en el Formato de presuntos daños y perjuicios entregada por las Instituciones del Departamento del Valle del Cauca, donde se identificaron los daños y perjuicios sufridos con ocasión de los retrasos en la construcción de las instituciones educativas cofinanciadas a través de convenios cofinanciadas a través del convenio interadministrativo marco 1098 de 2017 suscrito entre la ETC y EL MEN.

De acuerdo con la revisión se evidenció lo siguiente:

Cuadro No. 201
IE -Daños y Perjuicios
Cifras en pesos

Acuerdo Obra	IE	Municipio	Transferencia	Observacion
401083	Jorge Eliecer Gaitan	Restrepo	\$54.196.452	Pago de arriendo
401077	Inmaculada Concepcion	Ginebra	\$164.793.528	Pago de arriendo
401084	Jose Ignacio Ospina	Guacari	\$96.263.261	Disminución de la matricula (61 Estudiantes menos) comparativo desde el 2017 hasta el 2020
TOTAL			\$315.253.236	

Fuente Secretaria de Educación
Elaboró: Grupo Auditor de la CGR

Así mismo, se visualizó el pago reflejado de la IE Jorge Eliecer Gaitán a través de documento causación cuenta por pagar (Factura) N° 2100024701 con fecha 22-09-2017, por \$54.196.452 con su respectivo N° de RPC 4000021644, en el cual tiene una descripción así: Transferencia recursos a fondos servicios educativos por medio de la cual se transfiere unos recursos económicos a los fondos de servicios educativos de las I.E. para el pago del cánón de arrendamiento, de acuerdo a la resolución N° 01481 del 11-08-2017.

Por otra parte, se evidenció el pago reflejado de la IE Inmaculada Concepción a través de documento causación cuenta por pagar (Factura) N° 2100074709 con fecha 22.09.2017, por \$164.793.528 con su respectivo RPC N° 4000021649, el cual tiene una descripción así: Transferencia recursos a fondos servicios educativos por medio de la cual se transfiere unos recursos económicos a los fondos de servicios educativos de las I.E. para el pago del cánón de arrendamiento de acuerdo con la Resolución N° 01481 del 11-08-2017.

La situación se presenta por las deficiencias en el proceso de planeación realizado por parte de la Dirección, la administración del FFIE y del MEN en los recursos destinados para la infraestructura educativa que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente que permita la consecución de los objetivos propuestos en un tiempo razonable afectando el ambiente escolar, toda vez, que las comunidades usuarias tuvieron traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, dado que los estudiantes que se encuentran en espacios inadecuados para la prestación del servicio educativo.

Hallazgo con incidencia fiscal por \$315.253.236 y presunta incidencia disciplinaria toda vez, que los recursos ya están comprometidos.

Respuesta del Auditado

De la lectura del documento de observaciones presentado por la Gerencia Departamental de la CGR, se extrae lo siguiente: *“Resultado de la revisión de los soportes de la información consignada en el Formato de presuntos daños y perjuicios entregada por las Instituciones del Departamento del Valle de la Cauca, donde se identificaron los daños y perjuicios sufridos con ocasión de los retrasos en la construcción de las instituciones educativas cofinanciadas a través de convenios cofinanciadas a través del convenio interadministrativo marco 1098 de 2017 suscrito entre la ETC Y EL MEN, La situación se presenta por las deficiencias en el proceso de planeación realizado por parte de la Dirección, la administración del FFIEE y del MEN en los recursos destinados para la infraestructura educativa que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente que permita la consecución de los objetivos propuestos en un tiempo razonable y a un costo racional posible, el efecto generado son las pésimas condiciones en el ambiente escolar para las comunidades usuarias, traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados para la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia. Observación con incidencia fiscal por \$315.253.236 y presunta incidencia disciplinaria toda vez, que los recursos ya están comprometidos. Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del radicado FIE2020EE005509 del 12 de junio de 2020, en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Adicionalmente, resulta necesario reiterar lo expuesto en el capítulo introductorio del precitado documento mediante el cual se dio respuesta al primer grupo de observaciones efectuadas, en relación con el régimen de los contratos que suscribe el PA-FFIE, ello en la medida que dichos contratos se rigen por las normas del derecho privado y no le resultan aplicables las normas contenidas en la Ley 80 de 1.993 que se citan como fundamento normativo de la observación. De otro lado, conviene remitirnos a lo ya expuesto con ocasión de la Observación No. 17, en relación con la forma en que se estructuraron los proyectos y como desde el inicio de los mismos se plantearon los eventos que potencialmente harían necesario ampliar los plazos inicialmente contemplados y se les definió el tratamiento contractual correspondiente. Finalmente, debe señalarse, como ya se indicó, que no es posible endilgar responsabilidades derivadas simplemente de los retrasos que presente un proyecto ni mucho menos imputar al contratante los perjuicios derivados de tales atrasos, sin entrar a analizar específicamente las causas que motivaron los señalados retrasos. Para el caso sub examine cuando los retrasos fueron imputables al contratista, se actuó de manera diligente como se explicó en extenso a propósito de la Observación No. 17 a la cual remitimos. Sin perjuicio de lo anterior, debe ponerse de presente que la totalidad de gastos en que deba incurrirse y que tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial, hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulte cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente, todas estas acciones que están en términos para poder efectuarse y que en la actualidad se encuentran en proceso de estructuración por parte de la Unidad de Gestión. Por las razones anteriormente expuestas de manera respetuosa se solicita retirar la observación efectuada”.*

Comentario de la CGR

El FFIE manifiesta en su respuesta lo siguiente: En la primera parte el FFIE responde en el sentido que el este Fondo se rige por las normas del derecho privado

y que en relación con que los trabajadores de la UG del PA-FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación, sin embargo, en este artículo se precisan los sujetos disciplinarios de acuerdo a su relación con el manejo de los recursos públicos.

“Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.”

Así mismo, manifiesta el FFIE *“Sin perjuicio de lo anterior, debe ponerse de presente que la totalidad de gastos en que deba incurrirse y que tengan su causa en el incumplimiento del contratista inicial, hacen parte de los perjuicios tasados anticipadamente y que se encuentran contenidos en la cláusula penal de que trata el documento de Terminación Anticipada por Incumplimiento, que dio lugar a reclamaciones formales ante las aseguradoras actualmente en trámite. En caso de que con dicha tasación anticipada no resulte cubiertos tales perjuicios se podrán descontar en la liquidación los eventuales saldos a favor o, en ausencia de éstos, reclamar judicialmente, todas estas acciones que están en términos para poder efectuarse y que en la actualidad se encuentran en proceso de estructuración por parte de la Unidad de Gestión”.*

El FFIE no soporta mediante documentos las afirmaciones realizadas en la respuesta, así mismo se evidencia que no se declaró oportunamente la Terminación Anticipada por incumplimiento, lo que generó los perjuicios ya anunciados en la observación, recursos que deben ser resarcidos al ETC. La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, en consecuencia, se valida como hallazgo con incidencia fiscal por \$315.253.236 y presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 148 N° Mayores valores contratados - IE Francisco Antonio Zea sede Principal Pradera (D)

Constitución Política de Colombia: **“Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus

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

Código Civil Colombiano: **“Artículo 1602. Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”**

Ley 610 de 2000. Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 6, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 del 16-03-2020. **“Daño Patrimonial al Estado”**¹⁵⁷.

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. **Artículos 34 y 53. Deberes del servidor público y sujetos disciplinables.**

Convenio 1098 de 2017 **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO. AUNAR ESFUERZO ENTRE LAS PARTES PARA DESARROLLAR ACCIONES QUE POSIBILITEN LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA VIABILIZADOS Y PRIORIZADOS PARA EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA, QUE CONTRIBUYAN A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE JORNADA ÚNICA Y QUE SERÁN EJECUTADOS POR EL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA (FFIE) Y ATRAVÉS DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO AUTORIZADO POR LA LEY 1753 DEL 9 DE JUNIO DE 2015. “CLÁUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD TERRITORIAL. (...) Compromisos específicos del ETC: (...) 2. Aportar los predios postulados dentro de las Convocatorias adelantadas por EL MINISTERIO, adjuntando para el efecto la carta de compromiso que señale: (i) que éste (os) no será (n) destinado (s) para otro proyecto y (ii) que cumple (n) con el uso del suelo aprobado en los POT o EOT, según corresponda. Lo anterior, no implicará cambio de titularidad sobre los mismos. 6. Posibilitar la ejecución del proyecto en el (los) predio (s) postulado (s) del cual sea titular la ETC, o en aquel (llos) que luego de efectuadas las verificaciones del caso se advierta que su propiedad recae en la nación, el departamento, el distrito o municipio, establecimientos educativos oficiales o Comunidades Negras e Indígenas o de cualquier otra entidad pública, y que se encuentra identificado e individualizado en la viabilización efectuada por las instancias competentes. Estos predios se encuentran detallados en el Anexo Técnico que hace parte del presente Convenio”.**

Anexo Técnico para la suscripción de los Contratos Marco de Obra. Abril de 2016: **“6.6. Valor Fase 2 Construcción. Para el cálculo de los valores de la fase 2 (construcción) a realizar, el PA FFIE ha determinado un precio unitario por M2 construido por ETC de acuerdo con los precios históricos que el MEN ha ejecutado en diversos y diferentes Proyectos de infraestructuras educativas en el territorio nacional, Tales como: Megacolegios, Proyectos de Ley 21, Atención infraestructuras afectadas por Ola invernal, Fondo de adaptación, Etc. A continuación, se presentan los valores por M2 rural y urbano por región para aula y para espacios complementarios, y por ETC que componen dichos Grupos. Los cuales incluyen todos los Costos Directos (CD), gastos, y Costos Indirectos**

¹⁵⁷**Artículo 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culpable de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.**

(Administración, Imprevistos, y Utilidades), así como los mesones fijos de cocina y los mesones fijos de los laboratorios y actividades complementarias necesarias para el funcionamiento de la edificación a construir tales como: tanques de almacenamiento de aguas, canalizaciones, muros de contención que hagan parte del área construida, andenes y zonas verdes aledañas y en caso de requerirse las explanaciones y limpieza de las áreas a intervenir. (...). **“6.7 Cálculo del valor precio global fijo Fase 2-Construcción.** Para calcular el valor del precio global fijo de la Fase 2, el cual será consignado en cada uno de los Acuerdos de Obra se seguirá el siguiente procedimiento: i) se calculará el área por M2, de acuerdo con la estructuración y el alcance definido en ella por el PA FFIE y a los requerimientos de área contemplados en la NTC 4595. Los lineamientos definidos por el MEN para los Colegios 10, así como los lineamientos técnicos que, por cualquier medio, defina el MEN para la implementación del PNIE para los diferentes ambientes educativos, y el valor que corresponda bien sea a aulas o ambientes complementarios por ETC, el cual será multiplicado por el área de intervención. Esta operación da como resultado el valor a precio global fijo de la IE a intervenir y que será el valor que se consignará en el Acuerdo de Obras. Los valores por M2 se aplicarán así: **Nota:** Los valores por M2 contemplan construcciones hasta de 4 pisos tal como lo establece la NTC 4595. En el caso que no se cuente con área para el desarrollo de rampas el Contratista deberá contemplar una solución para asegurar la accesibilidad y evacuación de la infraestructura”. **“4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO.** (...) b) Fase 2 y 3. El valor a precio global fijo para estas fases se determina con base en el valor de M2, tanto rural como urbano, aceptado por el Proponente al presentar la Propuesta para cada Grupo de la Invitación Abierta. El valor por M2 se multiplicará por el área contemplada en cada propuesta por el Contratista por M2 rural y urbano el cual se multiplica por el área contemplada en la estructuración. Esta operación arroja el total de la fase 2 y 3 incluyendo costos directos, gastos, e indirectos (administración, imprevistos, utilidades). El cual se consigna en el Acuerdo de Obras”. (Subrayado fuera de texto). El valor total del Acuerdo de Obras incluye todos los gastos, costos directos e indirectos (Administración, Imprevistos y Utilidades), derivados de la celebración, ejecución y liquidación de la misma y del Contrato Marco”.

Contrato Marco de Obra N° 1380-40-2016 del 27-06- 2016: **“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** (...) elaboración de los diseños y estudios técnicos, así como la ejecución de las obras mediante las cuales se desarrollen los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el PA FFIE, en desarrollo del PNIE. Cada uno de estos proyectos se adelantarán bajo la modalidad de precio global fijo, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente Contrato”. **“CLÁUSULA SEGUNDA. MODELO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:** El presente Contrato será ejecutado mediante la suscripción de Acuerdos de Obra que se acordarán a precio global fijo sin fórmula de reajuste. Estos precios se establecen para aquellos Acuerdos que se suscriban en la vigencia 2016 y serán objeto de reajuste en los estrictos términos estipulados en el Anexo Técnico, para los Acuerdos que se suscriban a partir del mes de febrero de los años 2017 y 2018.” (Subrayado fuera de texto) **“CLÁUSULA TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** El valor del presente Contrato Marco será **HASTA POR** la suma de **TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (COP\$375.000.000.000)**, bajo el entendido de que el mismo se ejecutará mediante la suscripción de Acuerdos de Obra (...).”

Acuerdo de Obra N° 4010106 del 19-04-2018 **“CLÁUSULA PRIMERA. INSTITUCIÓN EDUCATIVA.** Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de **i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción** para la obra nueva en la IE Francisco Antonio Zea Sede Principal, Sede Principal, ubicada Departamento Valle del Cauca, la cual se encuentra dentro del Grupo No. 2 — Eje Cafetero y Pacífico, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo, en el Contrato Marco y en los TCC.”. **“CLÁUSULA SÉPTIMA. VALOR**

DEL ACUERDO DE OBRA. De acuerdo con lo estipulado en el Contrato Marco, el presente Acuerdo de Obra es por un valor global fijo sin fórmula de reajuste; en consecuencia, el Contratante pagará al Contratista un valor fijo de (6.160.192.931) SEIS MIL CIENTO SESENTA MILLONES CIENTO NOVENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN PESOS M/CTE (el "**Precio**") por la ejecución total y completa del Acuerdo. El precio mencionado incluye el IVA y demás tributos que se generen. El Precio también incluye todos los conceptos de costo y gasto, derechos de la propiedad industrial e intelectual de los diseños, planos, equipos y materiales suministrados.

De acuerdo con lo expuesto en el Contrato Marco de Obra N° 1380-40-2016, el Acuerdo de Obra N° 4010106 y el anexo técnico se calculó el valor de la FASE 2 para lo cual se tomaron los datos de la siguiente:

Cuadro No. 202
Cálculo valor de la Fase 2.

ALCANCE DEL PROYECTO: IE FRANCISCO ANTONIO ZEA SEDE PPAL

ALCANCE DEL PROYECTO				CANT	CANT m2
Aulas (Pre-escolar)				5	200,00
Aulas (Básica y media) - Con capacidad max. 1020 estudiantes - 909 Simat				23	1.518,00
Biblioteca					
Biblioteca				0	-
Bilingüismo				0	-
Laboratorio de ciencias naturales/biología					
Laboratorio de física					
Laboratorio de química					
Laboratorio integrado				2	184,00
Aula de tecnología, innovación y multimedia				1	100,00
Aula polivalente (Garantizar área de dibujo técnico y/o artístico)				1	120,00
Comedor/Cocina					
Comedor - Deberá diseñarse de acuerdo con lo establecido en la NTC 4595 según la matrícula certificada por				1	374,00
Cocina - Deberá diseñarse de acuerdo con lo establecido en la NTC 4595 según la matrícula certificada por la				1	97,80
Depositos				0	-
Expresión artística				0	-
Zonas administrativas					
Ambientes para administración				1	159,12
Servicios generales / Almacenamiento				1	53,04
Bienestar estudiantil				1	53,04
Otros					
Baterías sanitarias					
	Aulas Nuevas	Aulas Existentes	Matrícula completa		
batería sanitaria discapacitados	2			1	12,00
batería sanitaria preescolar	7			1	21,00
batería sanitaria básica y media	37			1	133,20
Zona recreativa				1	540,00
Muros, circulaciones y accesibilidad				1	1.058,82
				Área neta	3.025,20
				Circulaciones 35%	1.058,82
				Total Construido	4.084,02

Fuente. Cuadro presentación FFIE. 7/09/2018 Socialización proyecto Pradera

En consideración a las áreas del cuadro anterior, y siguiendo los lineamientos del anexo técnico para el cálculo total de fase 2, se realizó el ejercicio del cálculo de la obra obteniendo el siguiente resultado.

Cuadro No. 203
Cálculos de Obra
Cifras en pesos

Acuerdo de Obra N° 401006 OBR / PRADERA				NTC 4595		Anexo técnico			
N°	Alcance	Pre construcción	Construcción	Área espacio	Observación	Área total	Tipo de espacio	Valor unitario	Valor total
				Tabla A.1					
				m ²					
				-1	-2	(3) =(1)x(2)		-4	(5) = (3)x(4)
1	Aulas (prescolar)	5	5	40	Se toma nivel jardín	200	A	1.120.123	224.024.600
2	Aulas (básica y media)	23	23	66	Básica secundaria y media	1518	A	1.120.123	1.700.346.714
3,1	Biblioteca		0	66	Se toma el área de un salón de computadores	0	A		0
3,2	Bilingüismo		0	69	Laboratorio integrado	0	C	2.063.918	0
4	Laboratorio de ciencias naturales/biología		0			0			0
5	Laboratorio de física		0			0			0
6	Laboratorio de química		0			0			0
7	Laboratorio integrado - con capacidad para 40 estudiantes	2	2	92	Tabla 4 NTC 4595	184	C	2.063.918	379.760.912
8	Aula de tecnología innovación y multimedia	1	1	100	Aula de tecnología	100	C	2.063.918	206.391.800
9	Aula polivalente (garantizar área de dibujo técnico y/o artístico)	1	1	120	Se toma el valor de la Tabla 2 de la NTC 4595	120	C	2.063.918	247.670.160
10,1	Comedor - Deberá diseñarse de acuerdo con lo establecido en la NTC 4595 según la matrícula certificada por la ETC en la visita de verificación del alcance	Si	Si	374	Aula múltiple (cafetería). Rango de 561 a 1008 estudiantes	374	A	1.120.123	418.926.002
10,2	Cocina - Deberá diseñarse de acuerdo con lo establecido en la NTC 4595 según la matrícula certificada por la ETC en la visita de verificación del alcance y al Concepto Técnico generado por el MEN	Si	Si	97,8	Cocina, alacenas y áreas de autoservicio. Rango de 561 a 1008 estudiantes	97,8	C	2.063.918	201.851.180

Acuerdo de Obra N° 401006 OBR / PRADERA				NTC 4595		Anexo técnico			
N°	Alcance	Pre construcción	Construcción	Área espacio	Observación	Área total	Tipo de espacio	Valor unitario	Valor total
				Tabla A.1					
				m ²					
	el 13 de junio de 2016								
10,3	Depósitos	Si	Si		Servicios generales. Rango de 561 a 1008 estudiantes. No se indica cantidad de depósitos	0	C	2.063.918	0
10,4	Expresión artística	Si	Si		Taller de dibujo técnico o artístico. No especifica cantidad. Se coloca 1. Rango de 561 a 1008 estudiantes	0	C	2.063.918	0
11,1	Ambientes para administración	Si	Si	159,12	Dirección administrativa/ académica. Rango de 561 a 1008 estudiantes	159,12	C	2.063.918	328.410.632
11,2	Servicios generales	Si	Si	53,04	Servicios generales. Rango de 561 a 1008 estudiantes	53,04	C	2.063.918	109.470.211
11,3	Bienestar estudiantil	Si	Si	53,04	Bienestar estudiantil. Rango de 561 a 1008 estudiantes	53,04	C	2.063.918	109.470.211
11,4	Otros	No	No			0			0
12,1	Baterías sanitarias (personal con discapacidad)	Si	Si	12	Servicios sanitarios (área total) población con limitaciones. Rango de 561 a 1008 estudiantes	12	C	2.394.261	28.731.132
12,2	Baterías sanitarias (prescolar)	Si	Si	21	Servicios sanitarios (área total) preescolares. Rango de 561 a 1008 estudiantes	21	C	2.063.918	43.342.278
12,3	Baterías sanitarias (básica y media)	Si	Si	133,2	Servicios sanitarios (área total) escolares. Rango de 561 a 1008 estudiantes	133,2	C	2.063.918	274.913.878
13	Zonas recreativas	Si	Si	540	Cancha multiuso. Rango de 561 a 1008 estudiantes	540	A*	112.012	60.486.642
14	Muros, circulación y accesibilidad	Si	Si	1058,82	Circulaciones (sin rotación). Rango de 561 a 1008 estudiantes	1058,82	A	1.120.123	1.186.008.635
Total	5.519.804.986								

Fuente Secretaría de Educación Departamental Valle del Cauca
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

Cuadro No. 204
 Grupo No. 2

DEPARTAMENTO	ENTIDAD TERRITORIAL	AULA METRO CUADRADO		ESPACIOS COMPLEMENTARIOS	
		RURAL	URBANO	RURAL	URBANO
QUINDIO	QUINDIO	\$1.299.481	\$1.129.983	\$2.688.783	\$2.338.072
	ARMENIA	\$1.299.481	\$1.129.983	\$2.688.783	\$2.338.072
RISARALDA	RISARALDA	\$1.299.481	\$1.129.983	\$2.688.783	\$2.338.072
	DOSQUEBRADAS	\$1.299.481	\$1.129.983	\$2.688.783	\$2.338.072
	PEREIRA	\$1.299.481	\$1.129.983	\$2.688.783	\$2.338.072
NARIÑO	NARIÑO	\$1.302.155	\$1.132.309	\$2.694.318	\$2.342.885
	IPIALES	\$1.302.155	\$1.132.309	\$2.694.318	\$2.342.885
	PASTO	\$1.302.155	\$1.132.309	\$2.694.318	\$2.342.885
	TUMACO	\$1.617.785	\$1.520.373	\$2.750.234	\$2.584.635
VALLE	VALLE	\$1.338.123	\$1.120.123	\$2.110.267	\$2.063.918
	BUENAVENTURA	\$1.504.200	\$1.375.945	\$2.110.267	\$2.281.918
	BUGA	\$1.338.123	\$1.120.123	\$2.110.267	\$2.063.918
	CALI	\$1.338.123	\$1.120.123	\$2.110.267	\$2.063.918
	CARTAGO	\$1.338.123	\$1.120.123	\$2.110.267	\$2.063.918
	JAMUNDI	\$1.338.123	\$1.120.123	\$2.110.267	\$2.063.918
	TULUA	\$1.338.123	\$1.120.123	\$2.110.267	\$2.063.918
	PALMIRA	\$1.338.123	\$1.120.123	\$2.110.267	\$2.063.918
	YUMBO	\$1.338.123	\$1.120.123	\$2.110.267	\$2.063.918

Fuente Anexo Técnico

Tomando los precios referencia de la tabla Grupo N° 2 del anexo técnico y las áreas del proyecto de la FASE II costaría \$5.519.804.956 y según el Acuerdo de Obra, el proyecto se contrató por \$5.961.561.189, lo que permite inferir que se contrató un valor mayor que asciende a \$441.756.233 de diferencia al real establecido según las tablas del anexo técnico.

Según lo que manifiesta el FFIE en su respuesta se realizaron los cálculos de acuerdo con la metodología de reajuste de precios según el ICCV del periodo anterior (2017), se evidencia lo siguiente:

Cuadro No. 205
 Cálculo diferencias valor de la construcción
 Cifras en pesos

Valor Anexo Técnico	Valor Minuta	ICCV Periodo 01 de diciembre de 2017	Valor Incremento	Total Incrementado Real	Diferencia
5.519.804.986	5.961.561.189	4,77%	263.294.698	5.783.099.684	178.461.505

Fuente: Información suministrada por el FFIE
 Elaboró: Grupo Auditor de la CGR.

Según el incremento del periodo anterior del ICCV, el valor real del proyecto debió ser \$5.783.099.684, y se contrató \$5.961.561.189, evidenciando una diferencia de \$178.461.505. Según lo expuesto la diferencia persiste con las dos metodologías.

La situación detectada se presenta por el incumplimiento de las obligaciones pactadas por el FFIE, el interventor y el MEN y a las debilidades de planeación, seguimiento y control al no actuar de manera oportuna y eficaz.

El efecto generado es la afectación de la continuidad de la matrícula académica, estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados para la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia, así mismo infiere un incremento del costo de las obras sin justificación. **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta del Auditado

De la lectura del documento de observaciones presentado por la Gerencia Departamental de la CGR, se extrae lo siguiente: *“Tomando los precios referencias de la tabla Grupo No.2 del anexo técnico y las áreas del proyecto la FASE II costaría \$5.519.804.956 y según el Acuerdo de Obra, el proyecto se contrató por valor de \$5.961.561.189, lo que permite inferir que se contrató un valor mayor que asciende a \$441.756.233 de diferencia al real establecido según las tablas del anexo técnico. La situación detectada se presenta por el incumplimiento de las obligaciones pactadas por el FFIE, el interventor y el MEN y a las debilidades de planeación seguimiento y control al no actuar de manera oportuna y eficaz, el efecto generado son las pésimas condiciones en el ambiente escolar para las comunidades usuarias, traumatismos en el desarrollo de los programas institucionales, afectación de la continuidad de la matrícula académica, estudiantes que se encuentran en espacios no adecuados para la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y pertinencia. Observación con presunta incidencia disciplinaria. Sobre el particular, sea lo primero reiterar lo indicado en el capítulo primero del radicado FIE2020EE005509 del 12 de junio de 2020, en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. Precisado lo anterior, debemos indicar que para el ACUERDO DE OBRA 4010106 del 19 de abril de 2018 se tiene: A continuación, se presenta el detalle de los metros cuadrados proyectados de la IE. **(remitirse a imagen 05)** Conforme la metodología establecida, el presupuesto se determinó de la siguiente manera: **(remitirse a imagen 06)** El ANEXO TECNICO (ver anexo 10) establece en el Numeral 4. ESQUEMA DE REMUNERACIÓN DEL CONTRATO MARCO. “El sistema de pago del contrato (Acuerdos de Obra fases 1, 2 y 3) es por precios global fijo sin fórmula de ajuste para las Actas que se suscriban en la vigencia 2016. Serán objeto de reajuste las Actas que se suscriban a partir del mes de febrero en el 2017 en el 2018 y en el 2019, la fórmula de reajuste será tomada con base en el Índice de Construcción y Vivienda ICCV del DANE para el periodo anterior” Con base a lo anteriormente expuesto se aclara a la CGR que el valor por el cual se suscribió el Acuerdo de Obra corresponde a la aplicación de la metodología establecida en el Contrato Marco de Obra debiéndose multiplicar los metros cuadrados de la intervención por el valor aceptado por el oferente para el metro cuadrado, empleando la fórmula de reajuste establecida dado que el Acuerdo de Obra fue suscrito en el 2018. De acuerdo con lo anterior, debemos indicar que no existe el detrimento que señala el ente de control, en tanto el presupuesto de la IE se estableció conforme la metodología establecida en los Anexos Técnicos. En relación con la incidencia fiscal debemos señalar que en el presente caso y por las razones ya señaladas las situaciones encontradas en el ejercicio auditor no contemplan los elementos constitutivos de responsabilidad fiscal establecidos en el artículo 5o de la Ley 610 del 2000, en tanto, el daño que es el elemento esencial para que exista mérito para una investigación de responsabilidad fiscal (artículo 40 de la Ley 610 de 2000), debe darse en alguno de los verbos descritos en el artículo 6 de la referida ley, recientemente modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, y que prevé (...) En efecto, por las razones ya señaladas en el presente caso el pago efectuado correspondió al cumplimiento de una estipulación contractual expresa por lo que no existe menoscabo disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los recursos públicos; se estableció el presupuesto con estricta sujeción a las condiciones definidas*

en el Anexo Técnico. Por las anteriores consideraciones, solicitamos se reevalúe y retire la observación planteada con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Comentario de la CGR

La entidad en su respuesta manifiesta lo siguiente: En la primera parte de la respuesta el FFIE reitera lo indicado en el capítulo primero del radicado FIE2020EE005509 del 12-06- 2020, en relación con que los trabajadores de la Unidad de Gestión del PA FFIE no tiene la calidad de servidores públicos, siendo particulares ajenos a la regla disciplinante citada en la observación. sin embargo, en este artículo se precisan los sujetos disciplinarios de acuerdo a su relación con el manejo de los recursos públicos.

Dado lo anterior el Artículo 53. Sujetos disciplinables. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales. Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos. Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias. Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva."

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, las imágenes mencionadas no reflejan diferencias con las revisadas por el auditor y la metodología igual arroja diferencias en el valor contratado por metro cuadrado en consecuencia, se valida como **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

4.4 EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación consolidada del Control Interno dentro del proceso auditor fue calificada por cada componente y obtuvo una valoración de 0.173, ubicándose en el rango de "*Parcialmente Adecuado*"; la calificación total del Diseño y efectividad de los Controles dio como resultado 1,656 "*Parcialmente Adecuado*".

En consecuencia, de acuerdo con la metodología establecida por la CGR para la calificación final de control interno, el puntaje obtenido es 1,829, valor que permite a la CGR conceptuar que la calificación final es **Con Deficiencias**.

Cuadro No. 1
Evaluación de Control Interno

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	3	1
B. Evaluación del riesgo	4	2
C. Sistemas de información y comunicación	4	1,67
D. Procedimientos y actividades de control	2	2
E. Supervisión y monitoreo	2	2
Puntaje total por componentes	2	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0,173	
	Parcialmente adecuado	

Riesgo combinado promedio	MEDIO
---------------------------	-------

Riesgo de fraude promedio	BAJO
---------------------------	------

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	248,00	366,00	1,476	20%	0,295
B. Evaluación de la efectividad	248,00	482,00	1,944	70%	1,360
Calificación total del diseño y efectividad			1,656		Parcialmente adecuado

Calificación final del control interno	1,829
	Con deficiencias

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

Fuente: Matriz Evaluación de Control Interno CGR
Elaboró: Equipo Auditor de la CGR

De acuerdo con las pruebas de recorrido efectuadas durante la fase de planeación y el análisis realizado a la información suministrada por el FFIE y por las ET en la etapa de ejecución, el resultado por componentes de control interno se describe así:

a) Ambiente de Control

El seguimiento a las obligaciones contenidas en los convenios interadministrativos, convenios específicos, acuerdos de cofinanciación, contratos marco de obra, acuerdos de obra, contratos marco de interventoría y órdenes de servicio de interventoría no se encuentra debidamente documentado.

No existe un expediente que dé cuenta del proyecto como una unidad, a partir de un archivo que contenga toda la trazabilidad del proceso, desde las convocatorias realizadas por el MEN, hasta la entrega de las obras al ente Territorial.

Las novedades contractuales, tales como otrosí, prórrogas, suspensiones, modificaciones, diseños adicionales, obras complementarias, terminaciones anticipadas y cesiones, no hacen parte del expediente único del proyecto, corresponden a archivos totalmente independientes, que no permiten su fácil seguimiento y control.

b) Evaluación de Riesgos

Mediante las pruebas se evidenció que no se han evaluado los riesgos inherentes, como tampoco sus responsables, con la finalidad de determinar su alcance, su impacto e identificar los procesos y procedimientos que los puedan mitigar.

El FFIE no cuenta con un mapa de riesgos aprobado, que le permita, con fundamento en los sistemas de información, identificar las actividades o procesos sujetos a riesgo, cuantificar la probabilidad de estos eventos y medir el daño potencial asociado a su ocurrencia.

c) Actividades de control

El FFIE no ha identificado actividades que minimicen riesgos y establezcan controles en el desarrollo de los proyectos de infraestructura educativa, con el fin de que, desde la estructuración, contratación y seguimiento de éstos se pueda intervenir y corregir las debilidades.

Los sistemas de información que ha venido utilizando el FFIE no ejecutan de manera integral con todas las áreas que intervienen en el proceso, no se generan reportes automatizados de cada una de las actividades.

d) Procedimientos y actividades de control

El FFIE no cuenta con lineamientos internos establecidos en relación con el Direccionamiento Estratégico, que le brinde herramientas para alcanzar las metas propuestas y llevar a cabo sus objetivos (Procedimientos, políticas de operación e Indicadores).

No existe un plan de auditoría que evalúe la gestión y el cumplimiento de las obligaciones de los actores (ET, MEN, FFIE y Fiduciaria) que intervienen en la ejecución de los recursos del PNIE.

No existe segregación de funciones respecto a la realización de los procesos de seguimiento, relacionados con los aportes de cofinanciación entregados al FFIE.

4.5 DENUNCIAS

En el marco de la auditoría de cumplimiento, se asignó una solicitud ciudadana, la cual se detalla así:

Mediante oficio radicado 2019ER0124780 que fue codificada en el sistema SIPAR con el código 2019-167833-82111-CE, del 23-01-2020, el ciudadano (representante legal de una veeduría), solicitó a la CGR realizar control excepcional a las obras de infraestructura educativa, financiados con recursos de las ET y del MEN y, ejecutados por el FFIE.

La Dirección de Vigilancia Fiscal del Sector Social, emitió respuesta de trámite al ciudadano, con radicado 2019EE0151467 del 03 de diciembre de 2019 y una vez finalizada la presente actuación de control fiscal, se remitirá respuesta de fondo al denunciante (representante legal de la Veeduría) y, se le informarán los resultados del control excepcional realizado, aclarando, además, que puede consultar el informe final de auditoría liberado, en la página web de la CGR.

5. ANEXOS

5.1 ANEXO N° 1 - RELACIÓN DE HALLAZGOS

N°	Hallazgo	Incidencia								Cuantía
		A	D	F	P	IP	OI	PAS	BA	
	Generales									
1	Gastos de Operación UG-FFIE	x	x	X						19.080.409.341
2	Contrato Interadministrativo 620 de 2015 MEN-Finder	x	x			x				-
3	Asignación de proyectos de infraestructura educativa	x	x							-
	Subtotal Generales	3	3	1	-	1	-	-	-	19.080.409.341
	Bogotá D.C. y Departamento de Cundinamarca									
4	Estado de los proyectos de infraestructura educativa en la región Bogotá, Llanos y Cundinamarca	x	x							-
5	Planeación de los proyectos LL3037 "I.E. Campo Verde 1", LL3046 "I.E. Rafael Uribe Uribe", LL3059 "I.E. Campo Verde 2" y LL3083 "Lote San Diego", Bogotá D.C.	x	x			x				-
6	Ejecución de los proyectos LL3073 "I.E.D. Laureano Gómez" y LL3083 "Lote San Diego", Bogotá D.C.	x	x							-
7	Plazo Convenio Interadministrativo 984, suscrito entre el MEN y el Departamento de Cundinamarca	x	x							-
8	Modificación del Acuerdo de Cofinanciación entre el Departamento de Cundinamarca y el PA- FFIE	x	x							-
9	Planeación y ejecución del proyecto LL1232 "I.E. Fidel Cano"	x	x			x				-
10	Valor de la construcción del proyecto LL1232 "I.E. Fidel Cano" - Municipio de Tena	x	x							-
11	Pagos por Informe de visita al predio. Proyecto LL1232 "I.E. Fidel Cano", municipio de Tena (Cundinamarca)	x	x	X						4.206.000
12	Informe de visita al predio - Proyecto LL1228 "Colegio Santa Inés", municipio de Silvania (Cundinamarca)	x	x	X						5.608.000
13	Informe de visita al predio del proyecto LL1494 "I.E. Rincón Santo", municipio de Cajicá (Cundinamarca)	x	x	X						1.402.000
14	Proyecto. "I.E.D. Manuel Murillo Toro, Sede Urbana", LL2337. Municipio Útica	x	x	X						192.561.287
15	Valor construcción. Proyecto "I.E.D. Normal Superior" LL4-0342 - Municipio Villa de San Diego de Ubaté	x	x	X						739.383.902
16	Planeación. Proyecto "I.E.D. Normal Superior" LL4-0342 - Villa de San Diego de Ubaté	x	x			x				
17	Planeación. Proyecto "I.E.D. El Carmen, Sede Principal" LL1779 - Guasca	x	x			x				
18	Proyecto LL1222 "I.E. Colegio Adolfo León Gómez" - Municipio de Pasca	x	x	X						41.911.198

N°	Hallazgo	Incidencia								Cuantía
		A	D	F	P	IP	OI	PAS	BA	
19	Estudios Técnicos "I.E. Eugenio Díaz Castro" Soacha	x	x	X						90.318.240
20	Proyecto LL 1346 "I.E. León XIII" municipio de Soacha	x	x	X						254.800.108
21	Proyecto "I.E.M. José Celestino Mutis", Sede Lusitania LL1249	x	x	X						125.547.118
	Subtotal Bogotá D.C. y Departamento de Cundinamarca	18	18	9	-	4	-	-	-	1.455.737.853
	REGIÓN CARIBE									
	Departamento del Atlántico									
22	Planeación en la estructuración de acuerdos de obra	x	x							-
23	Interventoría y/o Supervisión	x	x							-
24	Preliminares - campamentos de obra - CDE-FFIE	x				x				-
25	Obra suspendida I.E. Algodonal	x	x							-
26	Requisitos habilitantes interventoría	x	x		x					-
	Subtotal Departamento del Atlántico	5	4	-	1	1	-	-	-	-
	Departamento de Bolívar									
27	Pagos por estudios y diseños de la fase 1 - proyecto de construcción nueva sede de la Institución Educativa de Tierra Baja	x	x	X						113.132.722
28	Proyecto Institución Educativa Islas del Rosario fase 1	x	x	X						12.713.794
29	Proyectos de instituciones educativas, en reasignación fase 1 y 2	x								-
30	Rendimientos financieros	x								-
	Subtotal Departamento de Bolívar	4	2	2	-	-	-	-	-	125.846.516
	Departamento de Cesar									
31	Aportes recursos ETC	x								-
32	Constitución póliza I.E. Luis Rodríguez Valera sede Caracolí	x	x							-
	Subtotal Departamento de Cesar	2	1	-	-	-	-	-	-	-
	Departamento de La Guajira									
33	Documentos de disponibilidad presupuestal	x	x							-
34	Giros de recursos ETC	x								-
35	Supervisión en ejecución de los proyectos del FFIE	x	x							-
36	Productos concernientes a la fase 1 del Acuerdo de Obra	x				x				-
37	Cumplimiento de las fases contractuales	x	x							-
	Subtotal Departamento de La Guajira	5	3	-	-	1	-	-	-	-
	Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas									
38	Obligaciones entidad territorial (ETC)	x	x							-
39	Diseños eléctricos proyecto I.E. Técnico Industrial	x	x	X						27.371.790
40	Plazos contractuales	x	x							-
	Subtotal Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas	3	3	1	-	-	-	-	-	27.371.790
	Departamento de Sucre									
41	Delegado Entidad Territorial Sincelejo	x	x							-

N°	Hallazgo	Incidencia								Cuantía
		A	D	F	P	IP	OI	PAS	BA	
61	Término de duración fase 1 pre construcción acuerdos de obra	x	X							-
62	Obras de urbanismos en Institución Educativa Claretiano	x								-
63	Especificaciones técnicas	x				x				-
64	Espesor de Pañetes	x								-
65	Maquillaje de elementos estructurales y no estructurales	x								-
66	Terminación anticipada proyectos de infraestructura educativa de la ETC Huila	x								-
	Subtotal Departamento de Huila	6	1	-	-	1	-	-	-	-
	Departamento de Tolima									
67	Obras complementarias Acuerdo de Obra 407006 I.E. Alberto Santofimio Caicedo-sede principal	x				x				-
68	Modelo de inversión, contratación y ejecución de proyectos de I.E.	x	X							-
69	Acuerdos de obra Mota-Engil	x	X							-
70	Ejecución de recursos proyectos de infraestructura educativa Municipio de Ibagué	x	X							-
71	Retenciones de impuestos nacionales y municipales	x	X				x			-
72	Control Interno Municipio de Ibagué	x	X							-
73	Diseño complementario muro Acuerdo de Obra 407006 I.E. Alberto Santofimio Caicedo-sede principal	x	X							-
74	Obras complementarias y liquidación Acuerdo de Obra 407007 I.E. Niño Jesús de Praga-sede ITSOR	x	X							-
75	Obras complementarias Acuerdo de Obra 404014 I.E. Celmira Huertas-sede principal	x	X							-
76	Obras y diseños complementarios Acuerdo de Obra 404025 I.E. Germán Pardo García-sede Jorge Quevedo Velásquez	x	X							-
77	Diseños y obras complementarias Acuerdo de Obra 404024 I.E. Ciudad Luz-sede principal	x	X							-
78	Obras complementarias Acuerdo de Obra 407001 I.E. Alfonso Palacio Rudas-sede principal	x	X	x						61.328.365
79	Estudio de remoción en masa proyecto Institución Educativa Ciudad Luz-Acuerdo de Obra 404024 del 26-01-2018	x	X	x						35.705.533
80	Rediseño proyecto Institución Educativa Francisco de Paula Santander	x	X	x						51.771.646
81	Interventoría a diseños complementarios Acuerdo de Obra 404025 I.E. Germán Pardo García-sede Jorge Quevedo Velásquez	x	X	x						4.657.244
82	Gravamen a los movimientos financieros	x	X	x						10.719.982
	Subtotal Departamento de Tolima	16	15	5	-	1	1	-	-	164.182.770
	REGIÓN LLANOS									
	Departamento de Arauca									
83	Cumplimiento de las obligaciones de la ETC	x	X							-

N°	Hallazgo	Incidencia								Cuantía
		A	D	F	P	IP	OI	PAS	BA	
84	Terminación anticipada proyecto I.E. José Eustasio Rivera	x	X	x						57.107.175
85	Proyectos cancelados y resultados convocatorias FFIE	x								-
86	Suspensión proyecto I.E. Pedro Nel Jiménez	x	X						x	Beneficio Cualitativo
87	Avance de proyectos FFIE en Arauca	x	X							-
	Subtotal Departamento de Arauca	5	4	1	-	-	-	-	1	57.107.175
	Departamento de Guainía									
88	Convenio Marco N° 1501 del 27 de diciembre de 2015	x	x							-
	Subtotal Departamento de Guainía	1	1	-	-	-	-	-	-	-
	Departamento de Meta									
	Subtotal Departamento de Meta	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Departamento de Casanare									
89	Contrato o Acuerdo de Obra N° 402051 de 2018. Institución Educativa Arturo Salazar Mejía, del Municipio de Támara -Terminación anticipada	x	x							-
	Subtotal Departamento de Casanare	1	1	-	-	-	-	-	-	-
	REGIÓN EJE CAFETERO Y PACÍFICO									
	Departamento de Antioquia									
90	Avance físico de las obras	x	x							-
91	Proceso de supervisión, seguimiento e informes de supervisión del FFIE sobre los proyectos de infraestructura educativa	x	x							-
92	Diseños no utilizados	x	x	X						185.146.637
93	Actividades preliminares fase 2 en A.O N°400033-Itagüí, terminación anticipada por incumplimiento y reasignación de Acuerdo de Obra	x	x	X						126.045.400
94	Plazo de entrega de estudios y diseños, inicio etapa de ejecución y cronogramas de obra	x	x							-
95	Vencimiento plazo inicial de licencias de construcción, necesidad de prórroga y recursos adicionales	x	x							-
96	Actividades preliminares fase 2 en A.O N°400032-Itagüí, terminación anticipada por incumplimiento y reasignación de Acuerdo de Obra	x				x				-
97	Actividades preliminares fase 2 en A.O N°400036-Itagüí, terminación anticipada por incumplimiento y reasignación de Acuerdo de Obra	x				x				-
98	Actividades preliminares fase 2 en A.O N°400051-Girardota, terminación anticipada por incumplimiento y reasignación de Acuerdo de Obra	x				x				-
99	Vencimiento plazo inicial de licencias de construcción, necesidad de prórroga y recursos adicionales	x	x							-
100	Plazo de entrega de estudios y diseños, inicio etapa de ejecución y cronogramas de obra	x	x							-

N°	Hallazgo	Incidencia								Cuantía
		A	D	F	P	IP	OI	PAS	BA	
101	Costos pendientes por reconocer	x	x							-
102	Acuerdo de Obra N° 400006 de 2016 I.E. San Pascual Municipio Cañasgordas - Antioquia	x	x							-
103	Acuerdo de Obra N° 400043 de 2017 I.E. San Antonio de Prado Sede Manuel María Mallarino Municipio de Medellín	x	x							-
104	Concentración de un mismo contratista	x	x							-
105	Incorporación rendimientos financieros	x								-
106	Solicitud reintegro recursos ETC Antioquia	x								-
107	Calidad de la información	x								-
	Subtotal Departamento de Antioquia	18	12	2	-	3	-	-	-	311.192.037
	Departamento de Caldas									
108	Eficacia en las actuaciones del FFIE	x	x							-
	Subtotal Departamento de Caldas	1	1	-	-	-	-	-	-	-
	Departamento de Cauca									
109	Garantías de cumplimiento del Contrato Marco de Obra N° 1380-39-2016	x								-
110	Cancha cubierta. Núcleo Técnico Agropecuario Corinto	x								-
	Subtotal Departamento de Cauca	2	-	-	-	-	-	-	-	-
	Departamento de Chocó									
111	Suscripción de Acuerdo de Cofinanciación PA-FFIE Consorcio BBVA y Departamento del Chocó	x	x							-
112	Responsabilidades ETC Departamento del Chocó	x	x							-
113	Contrato N° 244 I.E. Normal Superior de Quibdó	x	X							-
	Subtotal Departamento de Chocó	3	3	-	-	-	-	-	-	-
	Departamento de Nariño									
114	Contratos marco de obra para ejecución de proyectos de infraestructura educativa en el Departamento de Nariño MEN-FFIE	x								-
115	Obligaciones pactadas contractualmente para la ejecución de las obras de infraestructura en el Municipio de Pasto	x								-
116	Postulación de predios sede Hermógenes Zarama de la I.E. Artemio Mendoza Carvajal, Municipio Pasto	x	X							-
	Subtotal Departamento de Nariño	3	1	-	-	-	-	-	-	-
	Departamento de Quindío									
117	Obligaciones en la ejecución de los acuerdos de obra	x	X							-
118	Obligaciones en la ejecución de las actas de servicio de interventoría de obra	x	X							-
	Subtotal Departamento de Quindío	2	2	-	-	-	-	-	-	-
	Departamento de Risaralda									
119	I.E. Labouré (ETC Risaralda)	x	X							-
120	I.E. Bernardo Arias Trujillo - Municipio de La Virginia (ETC Risaralda)	x	X							-
121	I.E. San Pablo sede Simón Bolívar - municipio de Pueblo Rico (ETC Risaralda)	x	X							-

N°	Hallazgo	Incidencia								Cuantía
		A	D	F	P	IP	OI	PAS	BA	
122	I.E. Las Tasas - Municipio de Marsella - ETC Risaralda	x	X							-
123	I.E. Instituto Tecnológico de Santa Rosa de Cabal sede Pedro José Rivera - ETC Risaralda	x	X							-
124	I.E. Sagrada Familia del Municipio de Apía - ETC Risaralda	x	X							-
125	I.E. Santo Tomás de Aquino del municipio de Apía - ETC Risaralda	x	X							-
126	I.E. El Remanso - ETC Pereira	x	X							-
127	I.E. Ciudad Boquía - ETC Pereira	x	X							-
128	I.E. Rodrigo Arenas Betancourt - ETC Pereira	x	X							-
129	IE Popular Diocesano - ETC Dosquebradas	x	X							-
	Subtotal Departamento de Risaralda	11	11	-	-	-	-	-	-	-
	Departamento de Valle del Cauca									
130	Rendimientos Financieros	x	X							-
131	Pago sin respaldo contractual	x	X	X						1.402.000
132	Pago IVA sobre utilidad fase 1 acuerdos de obra	x					x			
133	Pago fase 1 Acuerdo de Obra	x	X	X						37.115.095
134	Cumplimiento proyectos fase 1- Departamento del Valle del Cauca	x	X							-
135	Reasignación de los contratos	x	X							-
136	Expedientes contractuales	x								-
137	Pago sin respaldo contractual I.E. Santa Fe, sede Bajo Palacé	x	X	X						2.804.000
138	Formato presuntos daños y perjuicios I.E. Jaimeroock Distrito Buenaventura	x	X	X						4.850.000
139	Cumplimiento de obligaciones de la interventoría	x	X							-
140	Cumplimiento ejecución de la fase 1 estudios y diseños previos	x	X							-
141	I.E. Normal Superior Miguel de Cervantes Saavedra sede Antonia Santos y José Ignacio Ospina Guacarí	x	X							-
142	Asignación de proyectos de infraestructura educativa	x	X							-
143	Reasignación de los contratos	x	X							-
144	Pago IVA sobre utilidad fase 1 acuerdos de obra	x					x			
145	Diseños contratados por mayor acuerdo AO 4010106 Pradera-AO 401083 Restrepo	x	X	X						30.093.670
146	Pago IVA sobre utilidad fase 1 acuerdos de obra I.E. José Ignacio Ospina sede Principal Guacarí	x					x			
147	Formato presuntos daños y perjuicios I.E. Departamento	x	X	X						315.253.236
148	Mayores valores contratados-I.E Francisco Antonio Zea sede Principal Pradera	x	X							-
	Subtotal Departamento del Valle del Cauca	19	15	6	-	-	3	-	-	391.518.001
	Total	148	110	30	1	12	5	1	1	21.821.785.453

Notas: A (Administrativo), D (Disciplinario), F (Fiscal), P (Penal), IP (Indagación preliminar) y OI (Otra incidencia).