

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

**SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S. A. -
FIDUAGRARIA S.A.
VIGENCIA 2021**

CGR - CDSA No. 00960
Diciembre de 2022

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S. A.

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Director de Estudios Sectoriales	Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisora de Auditoría	Beatriz Helena Hernández Varón
Líder de auditoría	Juan Carlos Salamanca Tarazona
Audidores	Myriam Consuelo Merizalde B. Fabián Leonardo Vanegas Peña Juan Carlos Linares Jiménez Jairo Armando Domínguez Clavijo Esteban de Jesús Arango Correa Claudia Patricia Castro Sarmiento Daniela Rincones Bonivento Johana María Álvarez Peniche Andrés Francisco Hernández Gelvis Jhosser Arley Bocanegra Guerrero Laura Vanessa Bedoya Gonzalez Henry Cordero Neira Hans David Andrés Zuluaga Brachholz

TABLA DE CONTENIDO

INDICE DE HALLAZGOS.....	5
1. DICTAMEN.....	7
1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD.....	7
1.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR.....	8
1.3. OPINIÓN CONTABLE.....	9
1.3.1 Fundamentos de la opinión	9
1.3.2. Opinión Sin Salvedades	10
1.4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO.....	10
1.5. OPINION SOBRE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO.....	11
1.5.1 Fundamento de la Opinión	11
1.5.2 Opinión Con Salvedades	11
1.6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	11
1.7. HALLAZGOS DE AUDITORIA.....	11
1.8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	12
1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	12
2. RELACIÓN DE HALLAZGOS CONTABLES Y PRESUPUESTALES	14
2.1. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE.....	14
2.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL CONTRACTUAL Y DEL GASTO.....	22
3. PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL RURAL	34
3.1. CONCEPTO GESTIÓN DE RECURSOS VISR – ADVERSO.....	34
3.2. HECHOS RELEVANTES VISR.....	34
3.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS PROYECTOS VISR.....	35
4. EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO.....	176

5.	DERECHOS DE PETICION Y SOLICITUDES TRAMITADAS	179
6.	ANEXOS	184
	Anexo 1 Estados Financieros.....	184
	Anexo No. 2 Relación de Hallazgos.....	186
	Anexo 3 Contratos con deficiencias en los soportes de supervisión.....	188

INDICE DE HALLAZGOS

	Página
Hallazgo No. 1 - Contrato Fiducia Mercantil No. 2018472 - VISR MADR 2018. Facturación comisiones fiduciarias (Administrativo)	14
Hallazgo No. 2 - Supervisión Contractual (Administrativo con presunta connotación disciplinaria).....	22
Hallazgo No. 3 - Disponibilidad Presupuestal (administrativo)	29
Hallazgo No. 4 - Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 243 de 2018 Consorcio VISR ING. Proyectos Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Córdoba, Sucre y Cesar- (Administrativa con presunta connotación fiscal y disciplinaria).....	35
Hallazgo No. 5 - Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 244 de 2018 Consorcio VIVIENDA 18. Proyectos Magdalena, la Guajira y Cesar- (Administrativo con presunta connotación fiscal y disciplinaria).....	47
Hallazgo No. 6 - Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 241 de 2018 Consorcio DEL NORTE. Proyectos Arauca, Casanare, Guaviare, Meta y Vaupés- (Administrativo con presunta connotación fiscal y disciplinaria).....	58
Hallazgo No. 7 - Condiciones técnicas. Contrato de obra No. 037 de 2019. Municipio Dabeiba Departamento Antioquia. (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal).....	70
Hallazgo No. 8 – Seguimiento a la Interventoría del proyecto FIDU-18-VN-CAQUETA-01-BV-UARIV-CONSORCIO CODESAGER.SYPROC, Municipio Florencia – Caquetá (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y solicitud de apertura IP).....	77
Hallazgo No. 9 - Ejecución de anticipo Contrato de obra No. 245 de 2018 CONSORCIO CUNTOCA VISR (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal).....	90

Hallazgo No. 10 – Características y completitud de ítems. Proyecto FIDU-18-VN-TOLIMA-BV-01C. CUNTOCA, en los municipios de Alvarado, Villarrica, Dolores, Líbano y Casabianca en el departamento del Tolima (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal).....	99
Hallazgo No. 11 – Elementos contrato de obra 002-2019 Consorcio ASOVIT 064. Municipio Pitalito, Huila (administrativo con presunta connotación fiscal y disciplinaria).....	110
Hallazgo No. 12 - Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 242 de 2018 Consorcio Futuro – 2018. Proyecto Boyacá-Santander (Administrativo con presunta connotación fiscal y disciplinaria)	117
Hallazgo No. 13 - Pago por concepto de imprevisto 002-2019 Consorcio ASOVIT 064. Municipio Pitalito, Huila (administrativo con presunta connotación fiscal y disciplinaria).....	129
Hallazgo No. 14 – Legalización y amortización de anticipo Contrato de Interventoría N° 256-2018 Consorcio Intervivienda Sur. Proyectos Casanare, Cundinamarca, Meta, Vichada, Arauca, Guaviare, Vaupés, Boyacá, Santander, Bolívar, Cesar, Magdalena, Norte de Santander, Córdoba y Sucre. (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal)	136
Hallazgo No. 15 – Suscripciones de suspensiones y/o modificaciones proyecto FIDU-19-VN-ARAUCA-01-BV-CONSORSIOARAUCAVISR, Municipios Cravo Norte, Saravena y Tame - Arauca (Administrativo).	147
Hallazgo No. 16 - Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 052 de 2019 CONSORCIO COLOMBIA 2019 VISR y notificación aseguradora cesión contractual (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y solicitud de apertura de indagación preliminar)	151
Hallazgo No. 17 – Funcionamiento sistema séptico del proyecto "FIDU-18-VN-ANTIOQUIA-BV-UARIV-01". Municipio de Dabeiba, Departamento Antioquia (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal)	160

1. DICTAMEN

Doctor
GUILLERMO JAVIER ZAPATA LONDOÑO
Presidente
Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario
Fiduagraria S. A.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Auditoría Financiera en desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2022, a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria S.A. (que en adelante se denominará Fiduagraria), a través del examen del Estado de Situación Financiera con corte al 31 de diciembre de 2021, el Estado de Resultados e Información Presupuestal de la vigencia 2021, de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI¹ (por sus siglas en inglés), con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA.

La Auditoría Financiera incluye la comprobación que las operaciones económicas se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

Fiduagraria, es una entidad de servicios financieros, cuyo objeto social consiste en la celebración, ejecución y desarrollo de negocios fiduciarios en general, la entidad es una sociedad anónima de economía mixta, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, perteneciente al Grupo Bicentenario, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, con patrimonio independiente y autonomía administrativa, constituida por Escritura Pública No. 1199 del 18 de febrero de 1992 de la Notaría 29 del Círculo de Santafé de Bogotá D.C.

A diciembre 31 de 2021, el principal accionista de la entidad es el Banco Agrario, con una participación del 93,6989%.

Fiduagraria S.A. es responsable de la preparación y correcta presentación de los Estados Financieros y de la información Presupuestal, de conformidad con las

¹ *The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)*

normas prescritas por las autoridades competentes y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en Colombia.

Esta responsabilidad incluye el diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuados, para la preparación y presentación de estados financieros libres de incorrecciones materiales, bien sea por fraude o error, seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas, así como efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

El representante legal de Fiduagraria rindió la cuenta por la vigencia fiscal 2021, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 0042 del 25 de agosto de 2020.

1.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR ha llevado a cabo esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, las cuales han sido adaptadas por la CGR a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF.

La Auditoría Financiera se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA, las cuales han sido adaptadas por la Contraloría General de la República a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF. Dichas normas exigen que se cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría, con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales, están libres de incorrección material.

La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras y las revelaciones en los estados financieros y del presupuesto.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el Fenecimiento o no de la Cuenta, con fundamento en la opinión sobre los Estados Financieros y la Ejecución Presupuestal.

La Contraloría General de la República concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para expresar la opinión, por lo cual, se determina que no existieron limitantes al ejercicio de auditoría que impacten

Los estudios y análisis realizados por la CGR se encuentran debidamente documentados, con base en la información en medio digital, suministrada por Fiduagraria y en papeles de trabajo que reposan en el servidor de la CGR y en el aplicativo para el proceso auditor – APA de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Administración de Fiduagraria dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo máximo señalado en la Guía de Auditoría, para que se presentaran los argumentos de contradicción.

Igualmente, se realizó mesa de trabajo en la que Fiduagraria presentó ante el equipo auditor y los directivos del sector, los argumentos de contradicción a las observaciones comunicadas.

La CGR analizó las respuestas dadas y los soportes adjuntos y, en los casos que se considera relevante, se incluye lo correspondiente al análisis efectuado en el presente informe.

1.3. OPINIÓN CONTABLE

1.3.1 Fundamentos de la opinión

Para el 2021 el total de Activos de FIDUAGRARIA fue de \$61.372.882.677,39.

Como resultado de la evaluación de los Estados Financieros de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario con corte al 31 de diciembre de 2021, no se encontraron incorrecciones materiales, y solo se determinó una incorrección no material sobre la cuenta “Deterioro acumulado de cuentas por cobrar” por valor de \$58.481.588,64 correspondiente a la facturación de comisiones en negocios fiduciarios que se registran como derechos, respecto de las cuales, se aplica la política de deterioro de estos deudores. Sin embargo, las facturas no se encuentran plenamente expedidas, dado que son entregadas al fideicomitente alrededor de 12 meses después de su emisión, es decir, se registran y deterioran, antes de ser aceptadas por el fideicomitente.

Teniendo en cuenta que la incorrección no es material, y se encuentra por debajo del error tolerable, se concluye que este registro, no afecta de forma significativa la razonabilidad de los estados financieros de Fiduagraria.

1.3.2. Opinión Sin Salvedades

En nuestra opinión, los Estados Financieros de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2021, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esa fecha, de conformidad con el marco normativo aplicable, que contempla los principios y normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia.

1.4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Como resultado de la evaluación del diseño de controles implementados por Fiduagraria se determinó una calificación de “Parcialmente Adecuado”.

De acuerdo con la metodología vigente en la guía de auditoría que valora el diseño del control, la existencia y la efectividad de los mismos en la vigencia auditada, el puntaje final fue de **1.49**, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el período auditado, la calificación sobre la calidad y eficiencia del control interno es **Con Deficiencias**.

Esta calificación se sustenta en los controles evaluados correspondientes a 9 riesgos establecidos por el equipo auditor relacionados con los procesos contables y presupuestales. Las principales deficiencias se detallan a continuación:

- Debilidades en la documentación del proceso de supervisión contractual como medio fundamental en la ejecución del gasto.
- Debilidades en los controles a los requisitos de facturación de las comisiones de negocios fiduciarios, generando que se emita la facturación de forma anticipada al momento de causación del derecho de cobro de la comisión fiduciaria, afectando la realidad sobre la edad de la cartera y el cálculo del deterioro de la misma.
- Deficiencias en los controles en la suscripción de contratos a largo plazo, por la carencia de verificación de la disponibilidad de recursos en las apropiaciones que van a afectarse.

1.5. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

1.5.1 Fundamento de la Opinión

Durante la vigencia 2021, Fiduagraria S. A. tuvo una apropiación definitiva para gastos de \$80.423 millones, de los cuales comprometió recursos por valor de \$75.803 millones, destinados principalmente a la operación de la Sociedad Fiduciaria.

Como resultado de la evaluación realizada a los compromisos suscritos en la vigencia 2021, se estableció una incorrección material en cuantía de \$14.412.205.009, por el compromiso en exceso de la disponibilidad de una apropiación, bajo la cuenta presupuestal 21030101 Comisiones e Intereses; es decir, se comprometieron recursos que no contaban con respaldo presupuestal en el momento de la suscripción de los contratos.

Esta incorrección equivale a más de 11 veces la materialidad de planeación, por lo que impacta significativamente la opinión sobre la contabilidad de la ejecución presupuestal.

1.5.2 Opinión No Razonable

Por lo expresado anteriormente, la opinión sobre la ejecución del presupuesto de Fiduagraria para la vigencia 2021, es **No razonable**.

1.6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República **No Fenece** la cuenta fiscal de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. - Fiduagraria.

1.7. HALLAZGOS DE AUDITORIA

En el desarrollo de la presente auditoria se establecieron 17 hallazgos administrativos, de los cuales 13 tienen presunta connotación disciplinaria, once (11) tienen presunta connotación fiscal por valor de \$12.949.795.938,25 y dos (2) hallazgos se solicitará la apertura de Indagación Preliminar.

De los 17 hallazgos, 3 tienen relación con la auditoría financiera, los cuales son administrativos y presentan las respectivas incorrecciones citadas previamente que impactan en el dictamen.

Los demás hallazgos corresponden a la evaluación del programa de vivienda de interés social rural, en el cual, Fiduagraria bajo el contrato de fiducia mercantil administra los recursos y adelanta la contratación conforme al rol de gerencia integral.

Lo atinente al concepto sobre la gestión de VISR, se desarrolla en un capítulo dentro del contenido del informe, porque no impacta el dictamen sobre la cuenta rendida por Fiduagraria S.A.

1.8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento de Fiduagraria, rendido en el SIRECI con corte al 31 de diciembre de 2021, contiene 7 hallazgos con veinte (20) acciones de mejora.

De los 7 hallazgos, se evaluaron 5 que se relacionan con los procesos clave evaluados en la presente auditoría, y de éstos se determinó que 4 casos no fueron efectivos, porque se repiten en este proceso auditor, lo que equivale al 80% de hallazgos que presentan acciones no efectivas.

Por lo tanto, se concluye que el plan de mejoramiento ha sido **Inefectivo**.

1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Sociedad Fiduciaria, deberá elaborar el 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 del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

El Plan de Mejoramiento deberá ser reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los cuarenta (40) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido la Resolución Orgánica 042 del 25 agosto de 2020.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir a los correos electrónicos

soporte_sireci@contraloria.gov.co, enan.quintero@contraloria.gov.co y
juan.salamanca@contraloria.gov.co, el documento en el cual se evidencia la fecha
de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día
de su recepción.

Bogotá, D.C., **09-DICIEMBRE-2022**



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
Contralor delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz, Directora Vigilancia Fiscal
Revisó: Beatriz H. Hernández Varón, Supervisora
Elaboró: Líder y equipo auditor
jafc

2. RELACIÓN DE HALLAZGOS CONTABLES Y PRESUPUESTALES

2.1. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE

Hallazgo No. 1 - Contrato Fiducia Mercantil No. 2018472 - VISR MADR 2018. Facturación comisiones fiduciarias (Administrativo)

Decreto 2270 del 13 de diciembre de 2019, *“Por el cual se compilan y actualizan los marcos técnicos de las Normas de Información Financiera para el Grupo 1 y de las Normas de Aseguramiento de Información, y se adiciona un Anexo No. 6 2019 al Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, Decreto 2420 de 2015, y se dictan otras disposiciones”*

Características cualitativas de la Información financiera útil

“2.4 Si la información financiera ha de ser útil, debe ser relevante y fielmente lo que pretende La utilidad de la información financiera se mejora si es, verificable, oportuna y comprensible.”

Características cualitativas fundamentales

“2.5 Las características cualitativas fundamentales son la relevancia y la representación fiel.”

Relevancia

“2.11 La información es material o tiene importancia relativa si su omisión o expresión inadecuada podría razonablemente esperarse que influya sobre las decisiones que los principales usuarios de los informes financieros con propósito general adoptan a partir de esos informes, que proporcionan información financiera sobre una entidad que informa específica. En otras palabras, materialidad o importancia relativa es un aspecto de la relevancia específico de la entidad, basado en la naturaleza o magnitud, o ambas, de las partidas a las que se refiere la información en el contexto del informe financiero de una entidad individual. Por consiguiente, el Consejo no puede especificar un umbral cuantitativo uniforme para la materialidad o importancia relativa, ni predeterminar qué podría ser material o tener importancia relativa en una situación particular.”

Representación fiel

“2.12 Los informes financieros representan fenómenos económicos utilizando palabras y números. Para ser útil, la información financiera debe no solo representar los fenómenos relevantes, sino que también representar de forma fiel la esencia de los fenómenos que pretende representar. En muchas circunstancias, la esencia de un fenómeno económico y su forma legal son las mismas. Si no lo son, el suministro de información solo sobre la forma legal no representaría de forma fiel el fenómeno económico.

2.13 Para ser una representación fiel perfecta, una descripción tendría tres características. Sería completa, neutral y libre de error. Naturalmente, la perfección es rara vez alcanzable, si es que se alcanza alguna vez. El objetivo del Consejo es maximizar esas cualidades en la medida de lo posible.”

Aplicación de las características cualitativas fundamentales

“2.20 Para que la información sea útil debe ser relevante y, además, debe proporcionar una representación fiel de lo que pretende representar. Ni una representación fiel de un fenómeno irrelevante ni una representación no fiel de un fenómeno relevante ayudan a los usuarios a tomar decisiones adecuadas”.

Características cualitativas de mejora

“2.23 La comparabilidad, verificabilidad, oportunidad y comprensibilidad son características cualitativas que mejoran la utilidad de la información que es relevante y facilitan una representación fiel de lo que pretende representar. Las características cualitativas de mejora pueden también ayudar a determinar cuál de las dos vías debe utilizarse para representar un fenómeno, si ambas se consideran que proporcionan información igualmente relevante y fielmente representada de ese fenómeno.

Verificabilidad

“2.30 La verificabilidad ayuda a asegurar a los usuarios que la información representa fielmente los fenómenos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que observadores independientes y diferentes, debidamente informados, podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, de que una descripción particular es una representación fiel. La información cuantificada no necesita ser una estimación única para ser verificable. También puede verificarse un rango de posibles importes, junto con las probabilidades correspondientes”.

Otrosí No. 5 - Contrato Fiducia Mercantil No. 2018472

“Cláusula Segunda:

(..) Parágrafo Primero: AUTORIZACIÓN DE DESCUENTOS DE LA COMISIÓN FIDUCIARIA POR PARTE DE FIDUAGRARIA: El valor correspondiente a la comisión fiduciaria, podrá ser descontada por parte de FIDUAGRARIA de los desembolsos de que trata la cláusula octava, previo cumplimiento de los siguientes requisitos que serán validados por el Comité Supervisor: a) Un primer pago hasta por el porcentaje establecido en el literal a) de la cláusula octava del presente contrato, que corresponde al 30% de los recursos objeto de administración, una vez: i) se hayan cumplido los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato; ii) se haya entregado por parte del Ministerio a FIDUAGRARIA la resolución mediante la cual se realiza la distribución de recursos del programa de vivienda de interés social rural para la vigencia 2018; y iii) se haya aprobado el manual operativo y de contratación por parte del comité fiduciario. b) Un segundo pago correspondiente al 30% contra la radicación del 30% del total de diagnósticos y estructuraciones. c) Los demás pagos hasta completar la totalidad de la comisión fiduciaria, proporcional a las soluciones de vivienda entregadas y recibidas a satisfacción por los beneficiarios”.

Manual Operativo Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural - SFVISR

“2.15. PROTOCOLIZACIÓN DEL SFVISR. La protocolización responde al procedimiento ante notario público mediante el cual se acredita la existencia y legalidad del Acta de Entrega y recibo a Satisfacción de la solución de vivienda del SFVISR conforme al contenido del Formato UGVR-FT-09. Acta de Recibo a Satisfacción de la Solución SFVISR. El costo del trámite de protocolización se fincará con cargo a los recursos del SFVISR, y este será realizado por la Entidad Operadora a los hogares asociados a las actas de entrega y recibo a satisfacción que en términos progresivos vayan siendo debidamente firmados por el (los) titular (es) del(los) hogar(es) beneficiario(s).”

Política contable bajo las normas internacionales de información financiera (NIIF)
V.7

“2.20. Ingresos de Actividades Ordinarias

El objeto de esta política contable es determinar el tratamiento contable de la Sociedad Fiduciaria utiliza bajo Normas Internacionales de Información Financiera NIIF para los Ingresos provenientes de contratos con los clientes utilizando las bases apropiadas para el reconocimiento, medición y revelación.

Reconocimiento

(...) En este sentido la Sociedad Fiduciaria reconocerá el ingreso de actividades ordinarias de forma que representen la transferencia de servicios comprometidos contractualmente con los clientes o de acuerdo con lo contemplado en el reglamento cuando se trate de Fondos de Inversión colectiva o de capital privado a cambio de un importe que refleje la contraprestación del servicio prestado por la Sociedad Fiduciaria.

En el contrato fiduciario que se suscribe con el cliente, se satisfacen las fases que permiten el reconocimiento de los ingresos de actividades ordinarias como quiera que a través de la determinación de la finalidad del contrato, las obligaciones del fiduciario y la determinación de la comisión fiduciaria a devengar, se entiende realizada la aplicación de las siguientes etapas:

- a. Etapa 1: Identificar el contrato (o contratos) con el cliente:*
- b. Etapa 2: Identificar las obligaciones de desempeño en el contrato.*
- c. Etapa 3: Determinar el precio de la transacción.*
- d. Etapa 4: Asignar el precio de la transacción entre las obligaciones de desempeño del contrato.*
- e. Etapa 5: reconocer el ingreso de actividades ordinarias cuando (o a medida que) la entidad satisface una obligación de desempeño”.*

Identificación de las obligaciones de desempeño

“La Sociedad Fiduciaria identificará las obligaciones de desempeño asociadas al contrato de prestación de servicios con los clientes y/o reglamento de los Fondos administrados, considerando lo siguiente:

- Las partes del contrato han aprobado el contrato y se comprometen a cumplir con sus respectivas obligaciones.*
- La Sociedad Fiduciaria puede identificar los derechos de cada parte con respecto a los servicios a transferir*
- La Sociedad Fiduciaria puede identificar las condiciones de pago con respecto a los servicios a transferir*
- El contrato tiene fundamento comercial*
- Servicios comprometidos (administración, seguimiento, control, entre otras)*
- Compromisos que se dan por supuesto en las prácticas tradicionales del negocio, aquellos que no están explícitos en el contrato de servicios”.*

Satisfacción de las obligaciones de desempeño

“En el momento en que se satisface la obligación de desempeño, el ingreso se reconocerá por parte de la Sociedad Fiduciaria. Es decir, en la medida en la que se satisfagan las obligaciones de desempeño para cumplir lo establecido en el contrato

o reglamento, se reconocerá el precio correspondiente al conjunto de obligaciones (comisión), ya sea en un plazo de tiempo o en un punto en el tiempo”.

El 26 de enero de 2018, se suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 20180472 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – Fiduagraria S.A., cuyo objeto consiste en la constitución de un patrimonio autónomo de administración y pagos del proyecto de vivienda de interés social rural para que actuara como operador de conformidad con las facultades establecidas en el Decreto 1071 de 2015.

Posteriormente, se realiza otrosí No. 5 el 11 de diciembre de 2019 en el que se da alcance a la autorización de descuentos de la comisión fiduciaria por parte de Fiduagraria, señalando que para el cobro del 40% restante de la comisión, se realizará proporcional a las soluciones de vivienda entregadas y recibidas a satisfacción por los beneficiarios.

De igual forma, en el memorando No. 20204400166411 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fechado el 27 de agosto de 2020, se da claridad que la solicitud del descuento de la comisión se cobrará cuando se acredite la protocolización del subsidio en cuanto al 40% restante para completar la totalidad de la comisión fiduciaria. Para este caso, la protocolización responde al procedimiento ante notario público mediante el cual se acredita la existencia y legalidad del Acta de Entrega y recibo a Satisfacción de la solución de vivienda del SFVISR.

Una vez analizado por parte de la CGR, los soportes de la facturación para la vigencia 2021 correspondiente a la comisión fiduciaria, se observó que las facturas emitidas por Fiduagraria se realizaron con la declaración de recibo a satisfacción de la solución de VIS rural firmadas por los beneficiarios y no con la protocolización de la existencia y legalidad del Acta de Entrega y recibo a Satisfacción ante notario.

Esta situación genera que se emita la facturación de forma anticipada a la causación del derecho de cobro de la comisión fiduciaria.

En consecuencia, la fiduciaria comunica al fideicomitente (MADR) el descuento de los recursos (pago de la factura) a medida que cumplen el requisito de protocolización, lo que conlleva a que sobre una misma factura se causen cobros de comisión en diversos momentos como se observa en la tabla siguiente:

Tabla 1
Comparativo Facturación - Memorando de Cobro

No. factura	Fecha de facturación	Fecha de envío al MADR para pago	Observación	Valor factura (\$)	Deterioro al 31 Dic (\$)
2021815	25/03/2021	30/04/2021 con memo VNO-VISR-7191 (1 mes)	10 beneficiarios relacionados en esta factura.	60.186.883,68	27.084.097,66
		23/09/2021 con memo VNO-VISR-9975 (6 meses)	43 beneficiarios relacionados en esta factura.		
		13/06/2022 con memo VNO-VISR-13908 (15 meses)	1 beneficiario relacionado en esta factura.		
20211078	27/04/2021	23/09/2021 con memo VNO-VISR-9975 (5 meses)	29 beneficiarios relacionados en esta factura.	32.062.171,68	12.504.246,96
20211346	27/05/2021	13/06/2022 con memo VNO-VISR-13908 (12 meses)	19 beneficiarios relacionados en esta factura.	20.718.538,84	6.837.117,49
20211612	29/06/2021	24/12/2021 con memo VNO-VISR-11551 (5 meses)	23 beneficiarios relacionados en esta factura.	48.224.506,18	12.056.126,55
		11/01/2022 con memo VNO-VISR-11679 (6 meses)	19 beneficiarios relacionados en esta factura.		
		13/06/2022 con memo VNO-VISR-13908 (12 meses)	5 beneficiarios relacionados en esta factura.		
Total facturas				161.192.099,38	58.481.588,64

Fuente: Equipo Auditor

El incumplimiento del clausulado del contrato de fiducia mercantil ocasiona que el ciclo de la cartera de comisiones de este negocio fiduciario presente períodos moratorios superiores a 90 días que conllevan al deterioro de la cartera de acuerdo con las políticas contables adoptadas por la fiduciaria, sobrestimando el gasto en cuantía de \$58.481.588,64 (ver tabla anterior).

Además, en las mismas facturas, se evidenció que se relacionan beneficiarios cuya entrega de la solución de VISR no se había materializado, es decir, se recibieron con posterioridad a la elaboración de la factura, como a continuación se relaciona:

Tabla 2
Factura No. 2021815 – Fecha Factura: 25/03/2021

ID	Proyecto	Fecha de recibo VISR
1.059.765.XXX	FIDU-18-VN-CAUCA-BN-01-C. ASO. OCTE	13/04/2021
12.274.XXX	FIDU-18-VN-CAUCA-BN-01-C. ASO. OCTE	11/04/2021
10.355.XXX	FIDU-18-VN-CAUCA-BN-02-C. ASO. OCTE	14/09/2021
5.943.XXX	FIDU-18-VN-CAUCA-BN-02-C. ASO. OCTE	15/04/2021

ID	Proyecto	Fecha de recibo VISR
27.359.XXX	FIDU-18-VN-CAUCA-BN-02-C. ASO. OCTE	15/04/2021

Fuente: Equipo Auditor

Tabla 3
Factura No. 20211612 – Fecha Factura: 29/06/2021

ID	Proyecto	Fecha de recibo VISR
27.189.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
6.505.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
27.190.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
1.087.642.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
27.191.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
31.901.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
27.189.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
98.354.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
27.190.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
98.355.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
98.354.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-02-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
5.246.XXX	FIDU-18-VN-NARIÑO-02-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
5.309.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
69.085.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
13.073.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
38.873.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
18.153.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
9.807.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
27.077.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
18.152.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
87.280.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
41.118.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021
18.154.XXX	FIDU-18-VN-PUTUMAYO-01-BV-URT-CONVA SUR	15/07/2021

Fuente: Equipo Auditor

Esta situación, ocurre por una decisión incorrecta de la Unidad de Gestión VISR que remite al Vicepresidencia Financiera y Administrativa el listado de beneficiarios sin haber cumplido los requisitos de protocolización establecidos para facturar; y por lo tanto, genera una incorrección de cantidad no material en la cuenta contable 138690

Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar por valor de \$58.481.588,64, con contrapartida a la cuenta 534790 Deterioro Otras Cuentas por Cobrar en la misma cuantía.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

Fiduagraria manifiesta en su respuesta que: *“... manifestamos que desde la Fiduciaria en cabeza de la Unidad de Gestión VISR, ha venido tramitando la facturación de las comisiones fiduciarias establecidas en el literal c de la cláusula segunda de la tercera prórroga y quinta modificación del Contrato de Fiducia Mercantil No. 20180472 celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Fiduagraria S.A. que indica lo siguiente: “(...) c) Los demás pagos hasta completar la totalidad de la comisión fiduciaria, proporcional a las soluciones de vivienda entregadas y recibidas a satisfacción por los beneficiarios. (...)”. Lo anterior, una vez se obtiene el acta de recibo a satisfacción firmado por el beneficiario.*

Si bien, en la muestra que tomó la Contraloría referente a la factura 2021815 y 20211612, donde se muestra que 5 de los 54 beneficiarios y 23 de los 48 beneficiarios, respectivamente, que hacen parte del cobro de las facturas en mención, las viviendas fueron recibidas con posterioridad a la elaboración de los documentos de cobro, es pertinente mencionar que a esa fecha se contaba con el recibo de entrega de obra a favor de la interventoría, y se estaba gestionando la entrega a satisfacción de los beneficiarios. No obstante, es pertinente mencionar, que las facturas observadas por el ente de control a fecha de 31 de diciembre de 2021, no habían surtido el proceso de pago por parte del Ministerio. (...)”.

Análisis de la respuesta

La entidad argumenta que el acta de entrega al beneficiario acredita el requisito para el trámite de facturación, lo cual, corresponde a una interpretación inconsistente con lo establecido en la reglamentación citada por la CGR, que establece que la entrega de la vivienda finaliza con el proceso de protocolización, momento en el cual, es que se debe producir el cobro de la comisión del contrato fiduciario ante el fideicomitente.

Es así como, se expiden las facturas y no se entregan al fideicomitente, ni se aceptan por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, porque no están cumplidos los requisitos establecidos y reiterados en un Memorando.

En todo caso, la facturación se realiza de forma anticipada por parte de la fiduciaria, sin que exista la protocolización o formalización del subsidio, por lo que se está

revelando información sobre edad de la cartera con vencimiento superior a los 90 días, lo cual ocasiona la estimación de deterioro, que no se ajusta a la realidad de lo ocurrido. Sin contar con el impacto, de revelar ingresos por comisiones, que aún no se ha producido el derecho.

Por otra parte, dentro de los argumentos de la entidad se encuentra que generaron un plan de acción en el mes de octubre de 2021, como resultado de una auditoría de la Oficina de Control Interno (OCI), pero como se establece al cierre de la vigencia, permanece estas cifras reveladas y registradas en forma incorrecta.

Como lo cita la entidad en su respuesta escrita y que fue reiterado en la mesa de trabajo, el giro de los recursos desde el patrimonio autónomo a las cuentas de la fiduciaria, no se produjo, sino con posterioridad a la aceptación de la factura por parte del Minagricultura, razón por la cual, se valida solo como hallazgo administrativo.

2.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Hallazgo No. 2 - Supervisión Contractual (Administrativo con presunta connotación disciplinaria D1).

El artículo 209 de la Constitución Política, respecto a los principios de la función administrativa establece:

“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 1474 de 2011, respecto a la supervisión, sus facultades y deberes establecen:

“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 obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

PARÁGRAFO 1º. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

Manual de Contratación de Bienes y Servicios, numeral 8.1 Responsabilidades del Supervisor

“El supervisor deberá propender porque el Contratista cumpla de manera idónea y oportuna el objeto contratado, de acuerdo con las especificaciones señaladas en los documentos precontractuales, las disposiciones contenidas en el Código de Integridad y Código del Buen Gobierno de la Fiduciaria, y con las demás obligaciones previstas en este manual.

El supervisor es el responsable de efectuar el seguimiento de la debida ejecución del contrato frente al cual fue designado y la liquidación del mismo.

La labor de supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, legal, económico y financiero.”

Realizada la revisión de los expedientes contractuales, se evidencia que, si bien todos los contratos poseen el Formato Informe de Supervisión, para trece (13) contratos sólo nos permite ver una lista de chequeo (check list) que no refleja el seguimiento técnico, administrativo, legal, económico y financiero que debe realizar el supervisor acorde al manual de contratación de la Fiduciaria, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 4
Contratos con deficiencias en soportes de Supervisión

Número del Contrato	Rubro	Objeto	Valor	Observaciones CGR
023-2019	21030101 comisiones intereses e	<p>Prestar el servicio de pago en efectivo del valor del subsidio directo a los beneficiarios del Programa Colombia Mayor del fondo de solidaridad Pensional, en los sitios, bajo las condiciones e instrucciones que sobre el particular establezca la FIDUCIARIA".</p> <p><u>Cobertura:</u> Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Sucre, Valle del Cauca, Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés y Providencia.</p>	\$16.231.462.690	Se adjuntan Formatos de Informe y Control de Supervisor, sin allegar soportes que acrediten la verificación de los pagos a beneficiarios.
025-2019	21030101 comisiones intereses e	<p>Prestar el servicio de pago en efectivo del valor del subsidio directo a los beneficiarios del Programa Colombia Mayor del fondo de solidaridad Pensional, en los sitios, bajo las condiciones e instrucciones que sobre el particular establezca la FIDUCIARIA.</p> <p><u>Cobertura:</u> Antioquia, Bogotá D.C., Boyacá, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima, Casanare,</p>	\$14.441.581.959	Se adjuntan Formatos de Informe y Control de Supervisor, sin allegar soportes que acrediten la verificación de los pagos a beneficiarios.

Número del Contrato	Rubro	Objeto	Valor	Observaciones CGR
		Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada.		
024-2019	21030101 comisiones e intereses	Prestar el servicio de pago en efectivo del valor del subsidio directo a los beneficiarios del Programa Colombia Mayor del fondo de solidaridad Pensional, en los sitios, bajo las condiciones e instrucciones que sobre el particular establezca la FIDUCIARIA. <u>Cobertura:</u> Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Arauca, Putumayo, San Andrés y Providencia.	\$11.172.160.360	Se adjuntan Formatos de Informe y Control de Supervisor, sin allegar soportes que acrediten la verificación de los pagos a beneficiarios.
060-2018	31010407 licencias	Prestación los servicios profesionales para la implementación, puesta en marcha y administración del Datacenter que soporta el CORE del negocio "Proyecto Colombia Mayor" hoy EQUIEDAD, así como el diseño, gestión, soporte de los sistemas de información, comunicación, soluciones de computación y servicios profesionales de TI.	\$ 1.454.590.000 más IVA	Se adjunta Formato de Informe y Control de Supervisor, pero no se soporta la verificación de la puesta en marcha del DATACENTER.
055-2019	21020808 honorarios Asesorías financieras	Prestar los servicios adquiridos basados en la plataforma SAWY-Q. Comprende uso del del software SAWY-Q que se distribuye a través de internet. Para la prestación de este, EL CONTRATANTE reconoce que debe contar	USD \$ 15.900 (\$50.415.690)	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, remiten carpeta digital con "formatos informe y

Número del Contrato	Rubro	Objeto	Valor	Observaciones CGR
		con la infraestructura tecnológica y servicios profesionales necesarios para consumir el servicio, ya que SAWY-Q esta alojado en un servidor (hosting) en la nube propiedad del CONTRATISTA que proporciona servicio a sus CONTRATANTES		control de supervisor "en donde hay un check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas.
042-2019	21021701 archivo	Prestar el servicio de gestor y administrador documental para la operación del EF EQUIEDAD, de conformidad con la propuesta del Contratista que forman parte integral del presente contrato.	\$1.060.807.771 IVA incluido	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, remiten carpeta digital con "formatos informe y control de supervisor "en donde hay un check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas.
068-2018	21020104 arrendamientos Equipo de Computación	"Suministrar un esquema de infraestructura como servicio en una nube privada durante (3) años, que sea infraestructura dedicada, para realizar la tercerización de la infraestructura tecnológica y su administración, la implementación de un Datacenter de contingencia, un Centro Alterno de operaciones con esquema de seguridad perimetral para toda la solución y los servicios técnicos para la implementación".	\$ 1.305.207.792 más IVA	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, solo se anexa carpeta digital con "formatos informe y control de supervisión para pagos "en donde hay una lista check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas y no soportadas.
050-2017	21070201 mantenimiento Muebles y Equipos	Soporte y mantenimiento a la planta telefónica de acuerdo con los siguientes servicios: Mantener y Soportar el sistema Xorcom. mantenimiento de software: proveer mejoras al software mediante la instalación de los nuevos	\$ 243.897.479 sin IVA	No se adjuntan informes de supervisión por parte de Fiduagraria, se adjuntan capeta digital en donde se evidencian los "formatos para cambio de supervisor"

Número del Contrato	Rubro	Objeto	Valor	Observaciones CGR
		"parches" que se liberen sobre la misma versión instalada.		
Cesión (SYGMA TECH S.A.S)	21020105 arrendamientos Otros	cuyo objeto consiste en que "(...) el arrendador se obliga a entregar a título de arrendamiento para uso exclusivo de la fiduciaria en su calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo Disproyectos y ésta a recibir al mismo título, el aplicativo Teseo, para administrar la cartera vencida judicializada que hace parte del mencionado fidecomiso, así como a prestar el soporte, mantenimiento y estabilización de la herramienta conforme a los niveles de servicios, y a la propuesta presentada por el arrendador y que hace parte integral del presente contrato. (...)	\$ 15.000.000 más IVA	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, se anexa carpeta digital con "formatos informe y control de supervisión para pagos "en donde hay una lista check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas
046-2017	21030101 comisiones e intereses	el contratista, de manera independiente y con sus propios recursos, se obliga para con la fiduciaria a ejecutar las gestiones necesarias de acercamiento con el objetivo de lograr la vinculación y adhesión de potenciales clientes en los productos y servicios ofrecidos por la fiduciaria, bien sea para la línea de negocios de fiducia estructurada y/o fondos de inversión colectiva.	-Una remuneración del 30% de la comisión total cobrada por la fiducia liquidada diariamente sobre los saldos por cada cliente vinculado al Fondo de Inversión correspondiente administrados por la fiduciaria. -Se pagará al contratista por cada negocio suscrito por Fiduagraria una remuneración del 5%del total de la comisión fija mensual.	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, se anexa carpeta digital con "formatos informe y control de supervisión para pagos "en donde hay una lista check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas y no soportadas. De igual manera no hay verificación del cálculo de la comisión cobrada y facturada de parte de la supervisión.
031-2021	21030101 comisiones e intereses	El contratista de manera independiente y con sus propios recursos promocionara y referirá a	La cuantía es indeterminada pero determinable en el evento en	No se adjuntan informes de supervisión por parte de Fiduagraria, solo se allegan carpetas

Número del Contrato	Rubro	Objeto	Valor	Observaciones CGR
		la fiduciaria negocios fiduciarios e inversionistas para los fondos de inversión colectiva, bajo el entendido de que su labor se limitara a identificar potenciales clientes o negocios fiduciarios y los remitirá a la fiduciaria.	que la referenciación resuelva exitosa y se procesa a la suscripción de un contrato o la vinculación, al fondo de inversiones, el valor final a favor del contratista es del 30% de los ingresos efectivamente recaudados por la fiduciaria a título de comisión.	digitales en donde se evidencia documentación precontractual del contrato. De igual manera no hay verificación del cálculo de la comisión cobrada y facturada de parte de la supervisión.
025-2021	21030901 comisiones e intereses	El contratista de manera independiente y con sus propios recursos promocionará y referirá a la fiduciaria negocios fiduciarios e inversionistas para los fondos de inversión colectiva.	A título de comisión de éxito el valor del 30% de los ingresos recaudados a título de comisiones.	No se adjuntan informes de supervisión por parte de Fiduagraria, se allegan carpeta digital "soportes supervisor" en donde se adjunta documentación de la etapa precontractual, antes de control y formato cambio de supervisor.
008-2021	201020803 honorarios Asesorías Jurídicas	Prestar a la fiduciaria los servicios profesionales de asesoría jurídica y acompañamiento a la Unidad de Gestión del patrimonio autónomo de vivienda de interés social rural – UG PA VISR- en su gestión contractual	\$117.000.000 IVA incluido	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, solo se anexa carpeta digital con "formatos informe y control de supervisión para pagos "en donde hay una lista check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas y no soportadas.

Fuente: Equipo auditor

Lo anterior, se presentó por deficiencias en el ejercicio de supervisión al no verificar, el cumplimiento del objeto contractual en términos de calidad, cantidad y volúmenes, de los bienes y/o servicios recibidos por la Fiduciaria, circunstancia que genera riesgo de certificar la entrega de bienes y servicios sin el cumplimiento de las especificaciones técnicas.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad

Fiduagraria manifiesta en su respuesta que *“en los documentos anexados si es posible evidenciar el cumplimiento del objeto habida cuenta que el objeto de un contrato, como elemento esencial del mismo, delimita exclusivamente la necesidad que se pretende satisfacer por parte de la entidad.... Así pues, las obligaciones particulares o específicas se establecen como los compromisos adquiridos por las partes para la ejecución del objeto del contrato y las actividades que deben ejecutarse para su cumplimiento; razón por la cual, cuando el Supervisor de manera expresa relaciona las obligaciones del contratista en el respectivo “formato Informe y control de supervisor” e indica que cada una de ellas fue cumplida, se colige que el objeto del contrato se cumplió a cabalidad, salvo, que en el mismo informe, se manifiesten circunstancias particulares que se hayan presentado y pudieran afectar el cumplimiento de dicho contrato”*

De igual manera, se pronuncia sobre cada contrato, como se detalla en el anexo No. 3 de este informe.

Análisis de la respuesta

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo manifestado por el ente de control, porque los documentos allegados por la Fiduciaria corresponden a informes por parte del contratista, más no hay evidencia del seguimiento técnico, administrativo, legal, económico y financiero que debe realizar el supervisor.

Además, la labor de supervisión e interventoría como se ha establecido en la Ley, corresponde a un ejercicio que debe garantizar a toda costa y sin ninguna duda, la recepción de los bienes y servicios en las condiciones contratadas, por lo tanto, la sola manifestación mediante lista de chequeo no permite garantizar que los bienes recibidos o los servicios prestados cumplan en las condiciones de cantidad, calidad y condición de lo contratado.

En el anexo 3 del presente informe, se incluye también el análisis particular para los casos que se mantienen como parte del hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 3 - Disponibilidad Presupuestal (administrativo)

El artículo 209 de la Constitución Política, respecto a los principios de la función administrativa establece:

“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 Política de Gestión presupuestal V2, en el numeral 3.1 *“Elaboración del presupuesto”* establece:

“La elaboración del presupuesto deberá tener como objetivo buscar el equilibrio financiero de la Sociedad, dando prioridad a los planes, programas y proyectos que conduzcan a obtener mayores ingresos. Así mismo, los gastos deberán estar enmarcados dentro de (i) los principios de austeridad y eficiencia y (ii) los principios del sistema Presupuestal Colombiano (planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, coherencia macroeconómica, entre otros).”

Y, en el numeral 3.32 *“Expedición Certificado de disponibilidad Presupuestal (CDP)”* establece:

“

- *La solicitud deberá ser gestionada a través del correo institucional de presupuesto@fiduagraria.gov.co, adjuntando los formatos establecidos por la entidad.*
- *Las áreas presupuestales solo podrán llevar a cabo operaciones con cargo al presupuesto de las partidas y hasta los montos aprobados para cada una de estas.*
- *No se pueden ordenar pagos, anticipos, o provisiones sin verificar previamente la disponibilidad en el presupuesto asignado.*
- *La solicitud deberá realizarse en los formatos establecidos para tal fin y de acuerdo con los establecido en el procedimiento de gestión presupuestal.”*
(Subrayado es nuestro)

Acta 376 de diciembre de 2020, en que se aprueban las partidas del Presupuesto de Fiduagraria para la vigencia 2021.

Manual de Contratación de Bienes y servicios de Fiduagraria

“7.1.3. – Solicitud de Certificado de Disponibilidad Presupuestal: Este documento es expedido previamente para garantizar la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para asumir compromisos con el fin de destinarlo a la selección de un contratista en un proceso determinado y, cuya función o propósito es de reservar recursos presupuestales para la celebración de un contrato con base en su valor antes de IVA. El área de origen de la contratación deberá asegurarse de solicitar el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestal, que garantice que el contrato cuenta con el respaldo presupuestal correspondiente para la respectiva vigencia.” (Subrayado es nuestro)

La Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria, suscribió los contratos 023-2019, 024-2019 y 025-2019, cuyo objeto es *“Prestar el servicio de pago en efectivo del valor del subsidio directo a los beneficiarios del Programa Colombia Mayor del fondo de solidaridad Pensional, en los sitios, bajo las condiciones e instrucciones que sobre el particular establece la FIDUCIARIA”*.

La minuta del contrato establece: *“CLAÚSULA NOVENA. IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL: Existe la correspondiente partida presupuestal para atender el gasto que genera esta contratación, de conformidad con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal número 557 del 2019”*.

Revisados los expedientes contractuales, se evidenció que el amparo presupuestal de los contratos antes mencionados es a través del CDP No. 557 de fecha 18 de marzo de 2019, por valor de \$ 27,433,000,000.00, pero la sumatoria del valor de los tres contratos en mención es de \$41.845.205.009, quedando una diferencia sin cobertura presupuestal por valor de \$14.412.205.009,00 como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 5
Diferencia entre valor de CDP y contratación realizada

No. contrato	Rubro	Valor	Fecha de suscripción / Duración
Contrato 023-2019	21030101 Comisiones e intereses	\$16.231.462.690,00	25 de abril de 2019, duración 20 meses
Contrato 024-2019	21030101 Comisiones e intereses	\$11.172.160.360,00	25 de abril de 2019, duración 20 meses
Contrato 025-2019	21030101 Comisiones e intereses	\$14.441.581.959,00	25 de abril de 2019, duración 20 meses
Total contratación		\$41.845.205.009,00	
Valor CDP 557 de 2019		\$27.433.000.000,00	
Diferencia		\$14.412.205.009,00	

Fuente: Equipo auditor

En la cláusula 9 tan solo se menciona: *“Existe la correspondiente partida presupuestal para atender el gasto que genera esta contratación, de conformidad*

con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal número 557 del 2019”, situación que no se ajusta al valor real de la contratación.

No se indica que la ejecución del contrato, se realice con cargo a recursos de otra vigencia, y los Certificados de disponibilidad presupuestal allegados para 2021, corresponden a las adiciones mediante Otro Sí, y no al valor de la contratación inicial.

Lo anterior se presenta, por inobservancia a las políticas presupuestales y del Manual de Contratación de la Fiduciaria, al comprometer gastos sin el debido amparo presupuestal, lo que expone a la entidad a que no se cuente con la disponibilidad de recursos para el pago.

Esta situación se constituye en una incorrección material por valor de \$14.412.205.009, por el compromiso en exceso de la disponibilidad de una apropiación, bajo la cuenta 21030101 Comisiones e Intereses.

Respuesta de la entidad

En su respuesta, la entidad manifiesta:

“El Encargo Fiduciario No. 604 de 2018, (...) con un plazo de ejecución inicial de (25) meses, fue presentado a la Junta Directiva el 27 de noviembre de 2018, con el fin de exponer los detalles del negocio, que incluían, pero sin limitarse a ello, el preproyecto de presupuesto de gasto y de ingresos propios para la administración de éste”.

“En sesión 345 del 1 de diciembre de 2018, la Junta Directiva aprobó el presupuesto para la vigencia 2019, con base en la estimación que realizó la administración para sufragar los costos y gastos propios de esa vigencia, sin perjuicio, que para la Administración como para la junta, era de conocimiento que el negocio fiduciario tenía una vigencia de 25 meses, y que el mismo iba a requerir recursos en cumplimiento de la responsabilidad contractual”.

“El criterio de interpretación de los pormenores contractuales en materia presupuestal, y especialmente sobre apropiaciones futuras, queda zanjado bajo la regla subjetiva de exegesis cuando se establece la duración de la prestación del servicio”.

Análisis de la respuesta

La CGR analizó la documentación allegada por la entidad, que incluyó las actas de presentación del anteproyecto de presupuesto y la aprobación del mismo para la

vigencia de 2019; sin embargo, es preciso señalar que se constituye en apropiación del gasto cuando la Junta Directiva de la fiduciaria aprueba las partidas en el presupuesto de la vigencia y en ningún momento el ordenador del gasto o las áreas ejecutoras del presupuesto pueden exceder los montos aprobados, socavando la decisión del cuerpo directivo.

Respecto al argumento, que en el año siguiente, es decir en 2020, se dispusieron los recursos faltantes, se indica que esto ratifica lo señalado por la CGR, como es que cuando se suscribieron los compromisos (contratos), se excedió la disponibilidad de la apropiación determinada por la Junta Directiva. Y en todo caso, no existe evidencia de certificado de disponibilidad posterior.

Por otra parte, la entidad argumentó en la mesa de trabajo, que este principio no aplica a la administración de la fiduciaria, por cuanto no aplica el Estatuto del Presupuesto, sin embargo, se precisa por parte de la CGR que en primera instancia, el Estatuto señala que las normas que se expidan no pueden estar en contravía de los principios señalados, y en todo caso, en las disposiciones y estatutos de las sociedades de economía mixta, las disposiciones emitidas por la Junta Directiva, no pueden ser vulneradas por las instancias ejecutoras.

Así las cosas, se validó el hallazgo como administrativo y se mantiene la incorrección material por valor de \$14.412.205.009, correspondiente a la suscripción de compromisos en exceso de la disponibilidad de una apropiación.

3. PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL RURAL

3.1. CONCEPTO GESTIÓN DE RECURSOS VISR – ADVERSO

Sobre la base del trabajo efectuado, consideramos que la gestión adelantada por Fiduagraria S.A. para el cumplimiento de la normatividad, el Reglamento Operativo del Programa, la Guía de Presentación de Proyectos VISR y los encargos fiduciarios suscritos con el Banco Agrario de Colombia S.A. y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en los cuales la entidad auditada actúa como gerencia integral en los proyectos de vivienda de interés social rural, **no resulta conforme en todos los aspectos significativos relacionados con los criterios de evaluación.**

El concepto se fundamenta sobre los resultados significativos, y materiales respecto del incumplimiento de las obligaciones de la supervisión e interventoría; los incumplimientos por parte de los contratistas de obra que no realizaron la construcción y entrega de las viviendas y que finalizado el plazo de ejecución, no legalizaron ni amortizaron los anticipos por lo que se constituyen en daños al patrimonio público.

Por otra parte, las acciones adelantadas por Fiduagraria sobre los trámites de incumplimiento de los contratistas, reclamaciones ante las aseguradoras y la presentación de denuncias penales, no corresponden a una gestión que advirtieran oportunamente las situaciones que ponen en riesgo los recursos públicos.

3.2. HECHOS RELEVANTES VISR

Durante el ejercicio de auditoría, se realizaron visitas de campo a varios lugares del país, con el propósito de verificar las condiciones de las viviendas entregadas, por lo que se observó que algunas viviendas no se encuentran habitadas, otras están en arriendo e incluso se ha realizado la venta; lo cual, evidenció la falta de seguimiento respecto a la habitabilidad de las viviendas que está a cargo de la entidad oferente, que en su mayoría de veces corresponde a los entes territoriales.

Así mismo, compete al otorgante del subsidio de vivienda de interés social rural, que en los casos observados es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, requerir al oferente ante la carencia de seguimiento de las condiciones de habitabilidad, y que en los casos en que los beneficiarios no estén domiciliados en ella dentro de los 10 años siguientes a la protocolización de la propiedad, deben ser requeridos para el reintegro del respectivo subsidio.

Las entidades oferentes son un actor importante para el logro efectivo de la política de Vivienda de Interés Social Rural, y la responsabilidad de verificar la habitabilidad no le compete a la Fiduciaria, por lo que la CGR informará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de las situaciones evidenciadas, para que exijan a las entidades oferentes los informes de habitabilidad y adelanten los trámites de reintegro de los subsidios por parte de los beneficiarios.

3.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS PROYECTOS VISR

Hallazgo No. 4 - Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 243 de 2018 Consorcio VISR ING. Proyectos Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Córdoba, Sucre y Cesar (Administrativa con presunta connotación fiscal F1 y disciplinaria D2)

Constitución Política

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

“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 610 de 2000

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

“Artículo 60. 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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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.

(...)

3. 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.

(...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

(...)

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.

Ley 1150 de 2007

*“Artículo 15, sobre el régimen contractual de las entidades financieras estatales: “El parágrafo 1o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:
Artículo 32.*

(...)

Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la

Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

“Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual.

“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.”

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.

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

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

Artículo 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

Parágrafo 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal condicionalmente exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Parágrafo 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraría

“11. ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptuar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente.”

Numeral 14. ACTIVIDADES GENERALES DEL SUPERVISOR

“a) Efectuar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico de las actividades del contrato de interventoría, trabajo social o para la ejecución de los proyectos en el marco del desarrollo del objeto de la Unidad de Gestión VISR, de acuerdo con lo establecido en los documentos contractuales y las obligaciones propias de su cargo.”

16.5. Trámite de anticipos

“INTERVENTOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista objeto de interventoría. Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si

aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante

SUPERVISOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista, contratista de interventoría o de trabajo social, según corresponda.

Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante.”

Decreto 1071 de 2015:

Artículo 2.2.1.1.2

“2. Entidad Operadora: Es la persona jurídica contratada por la Entidad Otorgante para que estructure el proyecto de vivienda, elabore los diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de Vivienda de Interés Social Rural.

3. Corresponsabilidad: Es el criterio a partir del cual las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social aplicado en el componente rural, y las Entidades Oferentes, Promotoras, Operadoras, Ejecutoras, los interventores y los beneficiarios son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal.”

Manual Operativo VISR Fiduagraria:

“1.8.1 Obligaciones de la entidad Fiduciaria:

(...)

- Responder por la ejecución del objeto y alcance del contrato, en las condiciones de oportunidad y calidad pactadas*
- Administrar los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.*

(...)

- Hacer el seguimiento a la ejecución de los contratos de obra, de interventoría y trabajo social.*
- Realizar el seguimiento a la ejecución física de las obras, los avances del proyecto y la inversión de los recursos.”*

El 26 de enero de 2018, se suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 2018-0472 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria, cuyo objeto fue la constitución de un patrimonio autónomo de administración y pagos del proyecto de vivienda de interés social rural para que actuara como operador de conformidad con las facultades establecidas en el Decreto 1071 de 2015.

En el marco del contrato de fiducia mercantil, Fiduagraria, suscribió el 7 de diciembre de 2018, contrato de obra No. 243 de 2018, con el Consorcio VISR ING, con el objeto de ejecutar la construcción de 620 soluciones de vivienda en los departamentos de Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Córdoba, Sucre y Cesar, por un valor de \$19.353.880.621.

Con ocasión de sucesivas prórrogas y modificaciones, el contrato de obra suscrito con el Consorcio VISR ING extendió su plazo de ejecución hasta 7 de junio de 2022.

Una vez analizados los diferentes informes de supervisión e interventoría, se observa que, se giró por concepto de anticipo al consorcio VISR ING, la suma de \$3.967.024.420, el día 2 de octubre de 2020.

No obstante, y luego de finalizar el plazo de ejecución del contrato de obra, no se evidenció la construcción de vivienda, según informes de interventoría y supervisión, por lo cual, el contratista no legalizó ni amortizó el valor girado a título de anticipo, pese a los diferentes requerimientos de la interventoría y las audiencias de incumplimiento adelantadas por Fiduagraria, lo que configura un presunto daño patrimonial en cuantía de **\$3.967.024.420**.

Es de anotar que, la no legalización del anticipo fue puesta en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación a través de denuncia penal presentada por Fiduagraria, el día 6 de junio de 2022.

Así mismo, Fiduagraria presentó reclamación administrativa ante la correspondiente aseguradora; sin embargo, dicha actuación, no da cuenta de la recuperación efectiva del recurso público y, por ende, a la fecha, no existe resarcimiento del daño patrimonial.

La circunstancia descrita, se presentó por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Consorcio VISR ING; así como las acciones tardías de la Gerencia UG VISR de Fiduagraria, al no exigir de parte del contratista la soportabilidad de la ejecución del anticipo y no haber iniciado las actuaciones tendientes para declarar el incumplimiento del contratista, lo que genera riesgo de pérdida del recurso invertido por concepto de anticipo y por ende la no construcción de las viviendas de interés social rural.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor \$3.967.024.420.

Respuesta de la entidad

La entidad en su escrito de respuesta a la observación esgrime los siguientes argumentos:

“Del cumplimiento de los requisitos para el giro del anticipo y el rol de la interventoría en el seguimiento a la ejecución de los mismos:

(...)

Con fundamento en lo anterior, FIDUAGRARIA S.A. giró a la Fiducia constituida por el Ejecutor para el manejo del recurso por concepto de anticipo, una vez la interventoría del contrato recibió el plan de trabajo, el plan de inversión del anticipo y se suscribió el acta de inicio entre las partes.

Es decir, cumplidos los presupuestos previstos en el contrato para tales efectos y previa verificación y aprobación de la interventoría, se autorizó el giro por tal concepto. Ahora bien, en lo que respecta al seguimiento y soportabilidad de la ejecución del anticipo, es importante mencionar en este punto, que el contrato de la referencia contó con una interventoría integral para realizar seguimiento al contrato a través del CONSORCIO INTERVIVIENDA SUR con el cual se suscribió el Contrato No. 256-2018, cuyo objeto es: “Realizar la interventoría técnica, financiera, administrativa y jurídica a los contratos de diagnóstico, estructuración y construcción de soluciones de vivienda de interés social rural con cargo a los subsidios de la vigencia 2018, de las obras de construcción de viviendas de interés rural (...).”

El CONSORCIO INTERVIVIENDA SUR en calidad de interventor del contrato de obra objeto de observación, tenía como obligación contractual relacionada con el anticipo, además del seguimiento integral a la ejecución del contrato, tal como lo prevé la cláusula tercera, el “verificar que el plan de inversión del anticipo presentado por el contratista de obra se realice en la forma allí indicada” y “vigilar que el constructor invierta el anticipo recibido por el contratante, en gastos exclusivamente imputables a la obra y de acuerdo con el plan de inversión del anticipo presentado por el mismo y aprobado por el contratista de interventoría y el contratante”.

De lo anterior se tiene, que es la Interventoría del contrato de obra, conforme el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal y lo previsto en el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, quien tenía a su cargo la tarea de fiscalización de este negocio jurídico y es quien fungía en virtud de su existencia y naturaleza,

como el garante de la vigilancia y la soportabilidad de la ejecución, ya que para tales efectos fue contratado.

El objeto de contar con un interventor para el contrato de obra no es más que el vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Sobre este particular, el Consejo de Estado² ha señalado que: “El óptimo y adecuado desempeño de las funciones asignadas a la interventoría es de suma importancia, pues de su actuación dependerá que la administración adopte oportuna y adecuadamente las medidas necesarias para mantener, durante la ejecución del contrato, las condiciones financieras, contables, jurídicas, administrativas y técnicas que fueron previstas en él, previniéndose de esa manera, la afectación de los intereses del Estado y un posible detrimento en el patrimonio público.” Así las cosas, el contratista de interventoría en ejercicio de sus actividades solicitó la soportabilidad de la ejecución de los recursos de anticipo, sin éxito alguno, por cuanto el contratista de obra se sustrajo de sus obligaciones contractuales sin ejecutar vivienda alguna y, en consecuencia, sin legalizar y amortizar correctamente el valor girado a título de anticipo.

Por lo anterior, FIDUGRARIA S.A. en calidad de contratante, inició en enero de 2021 reuniones por el presunto incumplimiento, con acompañamiento del garante del contrato Compañía de seguros Zúrich buscando en ellas siempre el cumplimiento del objeto del contrato, esto es la materialización de los subsidios a través de la construcción de las viviendas por parte del Ejecutor, estableciendo compromisos con ese propósito; no obstante, el contratista de obra en un actuar irregular desatendió su obligación contractual.

Se deduce entonces que, si bien el ejercicio de interventoría debió desplegarse con mayor control, el contratista de obra actuó de manera irregular y presuntamente fraudulenta. Sin perjuicio de lo anterior y con el propósito de recuperar y salvaguardar el recurso público, FIDUGRARIA S.A. en calidad de contratante, viene desplegando todas las acciones posibles con ocasión de la falta de atención de los compromisos pactados por parte del contratista, de ahí que resultó necesario presentar en fecha 6 de marzo de 2022 reclamación administrativa ante la aseguradora Zúrich, bajo la cual se espera la recuperación del recurso ya que los presupuestos de no amortización y no devolución del anticipo están configurados.

Como en efecto lo destaca la Contraloría, adicionalmente se presentó denuncia penal el 6 de junio de 2022 ante la Fiscalía General de la Nación por la actuación irregular del contratista con el anticipo girado por la entidad, estando a la espera que este ente investigue, acuse y se surta el proceso de responsabilidad penal que haya lugar. Por tanto, no consideramos que las acciones sean tardías por parte de Fidugraria S.A., sino que en una primera instancia corresponden al deber legal y

contractual de la firma interventora contratada para el efecto segundo, las actividades desarrolladas por la fiduciaria se atendieron siempre en el marco de un debido proceso, atendiendo el escenario o etapa contractual del contrato en virtud de las vicisitudes presentadas en él, pidiendo el concepto, acompañamiento del garante del contrato.

- *Del cumplimiento del deber funcional por Fiduagraria S.A.:*

Establecida con claridad la figura de la interventoría en el presente contrato de obra, es menester señalar, que Fiduagraria S.A. en virtud del contrato suscrito y en calidad de contratante, cumplió con las obligaciones contractuales adquiridas en la ejecución del contrato y advertida la falta de voluntad del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones de amortización y devolución del recurso girado por concepto de anticipo, presentó las acciones legales correspondientes y viene surtiendo además los trámites de la etapa pos-contractual del contrato, esto es, la liquidación del mismo, con el propósito de exigir el reintegro de los recursos bien sea a través de la suscripción bilateral del acto de liquidación o unilateral conforme lo prevé el contrato. Lo anterior, sin perjuicio del resultado de las acciones que se han presentado.

Es así, como se avizora con suma claridad, que la entidad contratante ha actuado en sujeción no sólo a los mecanismos que prevé el contrato ante los incumplimientos contractuales no imputables a ésta, sino, además, en sujeción a su deber legal y constitucional. De tal suerte, que su comportamiento ha respondido a las etapas del contrato y a los valores o principios de la función pública y gestión fiscal. Con fundamento en lo expuesto, solicitamos de manera respetuosa al ente de control valorar todas las actividades desplegadas por la fiduciaria, para esta Observación No. 4 comoquiera que desde el deber funcional de Fiduagraria S.A. ésta desplegó y viene implementando todas las acciones legales correspondientes en procura de la recuperación del anticipo ante el mismo contratista incumplido y ante el garante del contrato, en sujeción a lo previsto en la Constitución Política, Ley 610 de 2000, Ley 1952 de 2019, Ley 1474 de 2011 y los principios generales que rigen la actividad contractual.

Análisis de respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado por el equipo auditor.

La Fiduciaria resalta el cumplimiento de sus obligaciones contractuales con base en las actuaciones adelantadas para la liquidación del contrato de obra, así como las referidas a las reclamaciones administrativas ante la aseguradora Zurich, sin

embargo, dichas actuaciones, no dan cuenta de la amortización y/o soporte del anticipo por parte contratista.

Sobre el particular, es de importancia señalar que, las actuaciones administrativas de reclamación ante las aseguradas que adelanta la Fiduciaria, no pueden ser consideradas por este órgano de control, como un resarcimiento en sí mismo, solo lo será, en la medida en que la entidad demuestre la recuperación efectiva del recurso público, bien sea, a través del pago que realice la aseguradora a título de indemnización, o con la devolución de los recursos girados a título de anticipo y no ejecutados por parte el contratista.

En virtud de lo anterior, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 sobre la naturaleza 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...”*.

Así las cosas, y ante la finalización del plazo para la ejecución del contrato (7 de junio de 2022), lo cierto es que el contratista no legalizó, ni amortizó el recurso girado título de anticipo, por lo que se encuentra consolidado y materializado el daño fiscal.

Por otra parte, respecto a las obligaciones de la interventoría y de la fiduciaria en su calidad de contratante, se reitera lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2 del Decreto 1071 de 2015, en el que se señala con claridad, la corresponsabilidad de los actores frente a la ejecución de los proyectos, razón por lo cual, la falta de control y seguimiento a los pagos realizados al contratista, también es atribuible a la entidad operadora (Gerencia UG VISR).

En desarrollo de la mesa de trabajo, la entidad señaló que el contrato se encuentra en conciliación; sin embargo, al verificar la documentación entregada, se establece que existe solicitud de conciliación, pero no se ha tomado decisión, por lo que persiste el trámite del presunto detrimento.

Por lo anterior y, según lo dispuesto en los fundamentos legales y manuales operativos VISR, se tiene que, ni la fiduciaria, ni la interventoría adelantaron acciones oportunas tendientes a ejercer un mayor control sobre la destinación del anticipo por parte del contratista, circunstancia que dio lugar al daño patrimonial antes referido.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal en cuantía de \$3.967.024.420.

Hallazgo No. 5 - Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 244 de 2018 Consorcio VIVIENDA 18. Proyectos Magdalena, la Guajira y Cesar- (Administrativo con presunta connotación fiscal F2 y disciplinaria D3)

Constitución Política.

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

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 610 de 2000

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

(...)

Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de 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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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.
(...)*

3. 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. (...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entrabar el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)"

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.

Ley 1150 de 2007

“Artículo 15, sobre el régimen contractual de las entidades financieras estatales: “El parágrafo 1o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:

Artículo 32.

(...)

Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Artículo 13, principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que

tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual.

“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.”

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.

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

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de

interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

Artículo 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

Parágrafo 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal condicionalmente exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Parágrafo 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria

11. ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptualizar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente.

Numeral 14. ACTIVIDADES GENERALES DEL SUPERVISOR

a) Efectuar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico de las actividades del contrato de interventoría, trabajo social o para la ejecución de los proyectos en el marco del desarrollo del objeto de la Unidad de Gestión VISR, de acuerdo con lo establecido en los documentos contractuales y las obligaciones propias de su cargo.

16.5. Trámite de anticipos

INTERVENTOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista objeto de interventoría. Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante

SUPERVISOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista, contratista de interventoría o de trabajo social, según corresponda. Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante.

Decreto 1071 de 2015:

Artículo 2.2.1.1.2

2. Entidad Operadora: Es la persona jurídica contratada por la Entidad Otorgante para que estructure el proyecto de vivienda, elabore los diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de Vivienda de Interés Social Rural.

3. Corresponsabilidad: Es el criterio a partir del cual las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social aplicado en el componente rural, y las Entidades Oferentes, Promotoras, Operadoras, Ejecutoras, los interventores y los beneficiarios son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal.

Manual Operativo VISR Fiduciaria:

1.8.1 Obligaciones de la entidad Fiduciaria:

(...)

- Responder por la ejecución del objeto y alcance del contrato, en las condiciones de oportunidad y calidad pactadas*
- Administrar los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.*

(...)

- Hacer el seguimiento a la ejecución de los contratos de obra, de interventoría y trabajo social.*
- Realizar el seguimiento a la ejecución física de las obras, los avances del proyecto y la inversión de los recursos.*

El 26 de enero de 2018, se suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 2018-0472 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – Fiduciaria S.A., cuyo objeto fue la constitución de un patrimonio autónomo de administración y pagos del proyecto de vivienda de interés social rural para que actuara como operador de conformidad con las facultades establecidas en el Decreto 1071 de 2015.

En el marco del contrato de fiducia mercantil, Fiduagraria, suscribió el 7 de diciembre de 2018, contrato de obra No. 243 de 2018, con el Consorcio VIVIENDA 18, con el objeto de ejecutar la construcción de 322 soluciones de vivienda en los departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira, por un valor de \$10.505.162.434

Con ocasión de sucesivas prórrogas y modificaciones, el contrato de obra suscrito con el Consorcio Vivienda 18, extendió su plazo de ejecución hasta el 7 de junio de 2022.

Una vez analizados los diferentes informes de supervisión e interventoría, se observa que, se giró el día 1 de octubre de 2020, por concepto de anticipo al consorcio VIVIENDA 18, la suma de \$1.907.598.508.

No obstante, y luego de finalizar el plazo de ejecución del contrato de obra, no se evidenció la construcción de vivienda, según informes de interventoría y supervisión, por lo cual, el contratista, no legalizó ni amortizó el valor girado a título de anticipo, pese a los diferentes requerimientos de la interventoría y las audiencias de incumplimiento adelantadas por Fiduagraria, lo que configura un presunto daño patrimonial en cuantía de **\$1.907.598.508**

Es de anotar que, la no legalización del anticipo fue puesta en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación a través de denuncia penal radicada el día 6 de junio de 2022.

La circunstancia descrita, se presentó por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Consorcio VIVIENDA 18; así como, las acciones tardías de la Gerencia UG VISR de Fiduagraria, al no exigir por parte del contratista la soportabilidad de la ejecución del anticipo y no haber iniciado las actuaciones tendientes para declarar el incumplimiento del contratista; lo que genera pérdida del recurso girado por concepto de anticipo y por ende la no construcción de las viviendas de interés social rural.

Presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor \$1.907.598.508.

Respuesta de la entidad

La entidad en su escrito de respuesta a la observación esgrime los siguientes argumentos:

“Del cumplimiento de los requisitos para el giro del anticipo y el rol de la interventoría en el seguimiento a la ejecución de los mismos:

(...)

Con fundamento en lo anterior, FIDUAGRARIA S.A. giró a la Fiducia constituida por el Ejecutor para el manejo del recurso por concepto de anticipo, una vez la interventoría del contrato recibió el plan de trabajo, el plan de inversión del anticipo y se suscribió el acta de inicio entre las partes. Es decir, cumplidos los presupuestos previstos en el contrato para tales efectos y previa verificación y aprobación de la interventoría, se autorizó el giro por tal concepto.

Ahora bien, en lo que respecta al seguimiento y soportabilidad de la ejecución del anticipo, es importante mencionar en este punto, que el contrato de la referencia contó con una interventoría integral para realizar seguimiento al contrato a través del CONSORCIO INTERVIVIENDA NORTE con el cual se suscribió el Contrato No. 255-2018, cuyo objeto es: “Realizar la interventoría técnica, financiera, administrativa y jurídica a los contratos de diagnóstico, estructuración y construcción de soluciones de vivienda de interés social rural con cargo a los subsidios de la vigencia 2018, de las obras de construcción de viviendas de interés rural (...)”.

El CONSORCIO INTERVIVIENDA NORTE en calidad de interventor del contrato de obra objeto de observación, tenía como obligación contractual relacionada con el anticipo, además del seguimiento integral a la ejecución del contrato, tal como lo prevé la cláusula tercera, el “verificar que el plan de inversión del anticipo presentado por el contratista de obra se realice en la forma allí indicada” y “vigilar que el constructor invierta el anticipo recibido por el contratante, en gastos exclusivamente imputables a la obra y de acuerdo con el plan de inversión del anticipo presentado por el mismo y aprobado por el contratista de interventoría y el contratante”.

De lo anterior se tiene, que es la Interventoría del contrato de obra, conforme el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal y lo previsto en el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, quien tenía a su cargo la tarea de fiscalización de este negocio jurídico y es quien fungía en virtud de su existencia y naturaleza, como el garante de la vigilancia y la soportabilidad de la ejecución, ya que para tales efectos fue contratado.

El objeto de contar con un interventor para el contrato de obra no es más que el vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Sobre este particular, el Consejo de Estado³ ha señalado que: “El óptimo y adecuado desempeño de las funciones asignadas a la interventoría es de suma importancia, pues de su actuación dependerá que la administración adopte oportuna y adecuadamente las medidas necesarias para mantener, durante la ejecución del contrato, las condiciones financieras, contables, jurídicas, administrativas y técnicas que fueron previstas en él, previniéndose de

esa manera, la afectación de los intereses del Estado y un posible detrimento en el patrimonio público.“

Así las cosas, el contratista de interventoría en ejercicio de sus actividades solicitó la soportabilidad de la ejecución de los recursos de anticipo, sin éxito alguno, por cuanto el contratista de obra se sustrajo de sus obligaciones contractuales sin ejecutar vivienda alguna y, en consecuencia, sin legalizar y amortizar correctamente el valor girado a título de anticipo.

Por lo anterior, FIDUGRARIA S.A. en calidad de contratante, inició en enero de 2021 reuniones por el presunto incumplimiento, con acompañamiento del garante del contrato Compañía de seguros Zúrich buscando en ellas siempre el cumplimiento del objeto del contrato, esto es la materialización de los subsidios a través de la construcción de las viviendas por parte del Ejecutor, estableciendo compromisos con ese propósito; no obstante, el contratista de obra en un actuar irregular desatendió su obligación contractual. Se deduce entonces que, si bien el ejercicio de interventoría debió desplegarse con mayor control, el contratista de obra actuó de manera irregular y presuntamente fraudulenta.

Sin perjuicio de lo anterior y con el propósito de recuperar y salvaguardar el recurso público, FIDUGRARIA S.A. en calidad de contratante, viene desplegando todas las acciones posibles con ocasión de la falta de atención de los compromisos pactados por parte del contratista, de ahí que resultó necesario presentar en fecha 6 de marzo de 2022 reclamación administrativa ante la aseguradora Zúrich, bajo la cual se espera la recuperación del recurso ya que los presupuestos de no amortización y no devolución del anticipo están configurados. Como en efecto lo destaca la Contraloría, adicionalmente se presentó denuncia penal el 6 de junio de 2022 ante la Fiscalía General de la Nación por la actuación irregular del contratista con el anticipo girado por la entidad, estando a la espera que este ente investigue, acuse y se surta el proceso de responsabilidad penal que haya lugar.

Por tanto, no consideramos que las acciones sean tardías por parte de Fidugraria S.A., sino que en una primera instancia corresponden al deber legal y contractual de la firma interventora contratada para el efecto segundo, las actividades desarrolladas por la fiduciaria se atendieron siempre en el marco de un debido proceso, atendiendo el escenario o etapa contractual del contrato en virtud de las vicisitudes presentadas en él, pidiendo el concepto, acompañamiento del garante del contrato.

Del cumplimiento del deber funcional por Fidugraria S.A.: Establecida con claridad la figura de la interventoría en el presente contrato de obra, es menester señalar, que Fidugraria S.A. en virtud del contrato suscrito y en calidad de contratante, cumplió con las obligaciones contractuales adquiridas en la ejecución del contrato y

advertida la falta de voluntad del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones de amortización y devolución del recurso girado por concepto de anticipo, presentó las acciones legales correspondientes y viene surtiendo además los trámites de la etapa pos-contractual del contrato, esto es, la liquidación del mismo, con el propósito de exigir el reintegro de los recursos bien sea a través de la suscripción bilateral del acto de liquidación o unilateral conforme lo prevé el contrato. Lo anterior, sin perjuicio del resultado de las acciones que se han presentado.

Es así, como se avizora con suma claridad, que la entidad contratante ha actuado en sujeción no sólo a los mecanismos que prevé el contrato ante los incumplimientos contractuales no imputables a ésta, sino, además, en sujeción a su deber legal y constitucional.

De tal suerte, que su comportamiento ha respondido a las etapas del contrato y a los valores o principios de la función pública y gestión fiscal. Con fundamento en lo expuesto, solicitamos de manera respetuosa al ente de control valorar todas las actividades desplegadas por la fiduciaria, para esta Observación No. 5 comoquiera que desde el deber funcional de Fiduciaria S.A. ésta desplegó y viene implementando todas las acciones legales correspondientes en procura de la recuperación del anticipo ante el mismo contratista incumplido y ante el garante del contrato, en sujeción a lo previsto en la Constitución Política, Ley 610 de 2000, Ley 1952 de 2019, Ley 1474 de 2011 y los principios generales que rigen la actividad contractual. De esta manera damos respuesta de fondo a la observación planteada en el ejercicio de contradicción y defensa.”

Análisis de respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado por el equipo auditor.

La Fiduciaria resalta el cumplimiento de sus obligaciones contractuales con base en las actuaciones adelantadas para la liquidación del contrato de obra, así como las referidas a las reclamaciones administrativas ante la aseguradora Zurich, sin embargo, dichas actuaciones, no dan cuenta de la amortización y/o soporte del anticipo por parte contratista.

Sobre el particular, es de importancia señalar que, las actuaciones administrativas de reclamación ante las aseguradas que adelanta la Fiduciaria, no pueden ser consideradas por este órgano de control, como un resarcimiento en sí mismo, solo lo será, en la medida en que la entidad demuestre la recuperación efectiva del recurso público, bien sea, a través del pago que realice la aseguradora a título de

indemnización, o con la devolución de los recursos girados a título de anticipo y no ejecutados por parte el contratista.

En virtud de lo anterior, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 sobre la naturaleza 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...*”.

Así las cosas, y ante la finalización del plazo para la ejecución del contrato (7 de junio de 2022), lo cierto es que el contratista no legalizó, ni amortizó el recurso girado título de anticipo, por lo que se encuentra consolidado y materializado el daño fiscal.

Por otra parte, respecto a las obligaciones de la interventoría y de la fiduciaria en su calidad de contratante, se reitera lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2 del Decreto 1071 de 2015, en el que se señala con claridad, la corresponsabilidad de los actores frente a la ejecución de los proyectos, razón por lo cual, la falta de control y seguimiento a los pagos realizados al contratista, también es atribuible a la entidad operadora (Gerencia UG VISR).

Por lo anterior y, según lo dispuesto en los fundamentos legales y manuales operativos VISR, se tiene que, ni la fiduciaria, ni la interventoría adelantaron acciones oportunas tendientes a ejercer un mayor control sobre la destinación del anticipo por parte del contratista, circunstancia que dio lugar al daño fiscal antes referido.

Hallazgo No. 6 - Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 241 de 2018 Consorcio DEL NORTE. Proyectos Arauca, Casanare, Guaviare, Meta y Vaupés- (Administrativo con presunta connotación fiscal F3 y disciplinaria D4)

Constitución Política

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

“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 610 de 2000

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

“Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de 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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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.
(...)*

*3. 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.
(...)*

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

(...)

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.”

Ley 1150 de 2007

“Artículo 15, sobre el régimen contractual de las entidades financieras estatales: “El parágrafo 1o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:

Artículo 32.

(...)

Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual.

“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.”

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.

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

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

Artículo 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

Parágrafo 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal condicionalmente exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Parágrafo 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria

“11. ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptualizar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente.

Numeral 14. ACTIVIDADES GENERALES DEL SUPERVISOR

a) *Efectuar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico de las actividades del contrato de interventoría, trabajo social o para la ejecución de los proyectos en el marco del desarrollo del objeto de la Unidad de Gestión VISR, de acuerdo con lo establecido en los documentos contractuales y las obligaciones propias de su cargo.*

16.5. Trámite de anticipos

INTERVENTOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista objeto de interventoría. Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante

SUPERVISOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista, contratista de interventoría o de trabajo social, según corresponda. Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante.”

Decreto 1071 de 2015:

Artículo 2.2.1.1.2

“2. Entidad Operadora: Es la persona jurídica contratada por la Entidad Otorgante para que estructure el proyecto de vivienda, elabore los diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de Vivienda de Interés Social Rural.

3. Corresponsabilidad: Es el criterio a partir del cual las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social aplicado en el componente rural, y las Entidades Oferentes, Promotoras, Operadoras, Ejecutoras, los interventores y los beneficiarios son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal.”

Manual Operativo VISR Fiduagraria:

1.8.1 Obligaciones de la entidad Fiduciaria:

“(…)

- Responder por la ejecución del objeto y alcance del contrato, en las condiciones de oportunidad y calidad pactadas
- Administrar los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.

(…)

- Hacer el seguimiento a la ejecución de los contratos de obra, de interventoría y trabajo social.
- Realizar el seguimiento a la ejecución física de las obras, los avances del proyecto y la inversión de los recursos.”

El 26 de enero de 2018, se suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 2018-0472 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – Fiduagraria S.A., cuyo objeto fue la constitución de un patrimonio autónomo de administración y pagos del proyecto de vivienda de interés social rural para que actuara como operador de conformidad con las facultades establecidas en el Decreto 1071 de 2015.

En el marco del contrato de fiducia mercantil, Fiduagraria, suscribió el 7 de diciembre de 2018, contrato de obra No. 241 de 2018, con el Consorcio del Norte, con el objeto de ejecutar la construcción de 526 soluciones de vivienda en los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Guaviare y Vaupés por un valor de \$15.113.589.885.

Con ocasión de sucesivas prórrogas y modificaciones, el contrato de obra suscrito con el Consorcio del Norte extendió su plazo de ejecución hasta 23 de mayo de 2022.

Una vez analizados los diferentes informes de supervisión e interventoría, se observa que, se giraron, por concepto de anticipo al Consorcio del Norte las sumas de \$2.168.393.951 (02/10/2020) y \$394.575.284 (29/04/2021) para un total de \$2.562.969.235.

No obstante, y luego de finalizar el plazo de ejecución del contrato de obra, no se evidenció la construcción de vivienda, según informes de interventoría y supervisión, por lo cual, el contratista no legalizó ni amortizó el valor girado a título de anticipo, pese a los diferentes requerimientos de la interventoría y las audiencias de incumplimiento adelantadas por Fiduagraria, lo que configura un presunto daño patrimonial en cuantía de **\$2.562.969.235**

Es de anotar que, la no legalización del anticipo fue puesta en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación a través de denuncia penal radicada el día 6 de junio de 2022.

Así mismo, Fiduagraria presentó reclamación administrativa ante la correspondiente aseguradora, sin embargo, dicha actuación, no da cuenta de la recuperación efectiva del recurso público y, por ende, a la fecha, no existe resarcimiento del daño patrimonial.

La circunstancia descrita, se presentó por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Consorcio del Norte; así como las acciones tardías de la Gerencia UG VISR de Fiduagraria, al no exigir de parte del contratista la soportabilidad de la ejecución del anticipo y no haber iniciado las acciones para declarar el incumplimiento del contratista; lo que genera riesgo de pérdida del recurso invertido por concepto de anticipo y por ende la no construcción de las viviendas de interés social rural.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor **\$2.562.969.235**

Respuesta de la entidad

La entidad en su escrito de respuesta a la observación esgrime los siguientes argumentos:

“Con fundamento en lo anterior, FIDUAGRARIA S.A. giró a la Fiducia constituida por el Ejecutor para el manejo del recurso por concepto de anticipo, una vez la interventoría del contrato recibió el plan de trabajo, el plan de inversión del anticipo y se suscribió el acta de inicio entre las partes.

Es decir, cumplidos los presupuestos previstos en el contrato para tales efectos y previa verificación y aprobación de la interventoría, se autorizó el giro por tal concepto. Ahora bien, en lo que respecta al seguimiento y soportabilidad de la ejecución del anticipo, es importante mencionar en este punto, que el contrato de la referencia contó con una interventoría integral para realizar seguimiento al contrato a través del CONSORCIO INTERVIVIENDA SUR con el cual se suscribió el Contrato No. 256-2018, cuyo objeto es: “Realizar la interventoría técnica, financiera, administrativa y jurídica a los contratos de diagnóstico, estructuración y construcción de soluciones de vivienda de interés social rural con cargo a los subsidios de la vigencia 2018, de las obras de construcción de viviendas de interés rural (...)”.

El CONSORCIO INTERVIVIENDA SUR en calidad de interventor del contrato de obra objeto de observación, tenía como obligación contractual relacionada con el anticipo, además del seguimiento integral a la ejecución del contrato, tal como lo

prevé la cláusula tercera, el “verificar que el plan de inversión del anticipo presentado por el contratista de obra se realice en la forma allí indicada” y “vigilar que el constructor invierta el anticipo recibido por el contratante, en gastos exclusivamente imputables a la obra y de acuerdo con el plan de inversión del anticipo presentado por el mismo y aprobado por el contratista de interventoría y el contratante”.

De lo anterior se tiene, que es la Interventoría del contrato de obra, conforme el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal y lo previsto en el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, quien tenía a su cargo la tarea de fiscalización de este negocio jurídico y es quien fungía en virtud de su existencia y naturaleza, como el garante de la vigilancia y la soportabilidad de la ejecución, ya que para tales efectos fue contratado.

El objeto de contar con un interventor para el contrato de obra no es más que el vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Sobre este particular, el Consejo de Estado⁴ ha señalado que: “El óptimo y adecuado desempeño de las funciones asignadas a la interventoría es de suma importancia, pues de su actuación dependerá que la administración adopte oportuna y adecuadamente las medidas necesarias para mantener, durante la ejecución del contrato, las condiciones financieras, contables, jurídicas, administrativas y técnicas que fueron previstas en él, previniéndose de esa manera, la afectación de los intereses del Estado y un posible detrimento en el patrimonio público.” Así las cosas, el contratista de interventoría en ejercicio de sus actividades solicitó la soportabilidad de la ejecución de los recursos de anticipo, sin éxito alguno, por cuanto el contratista de obra se sustrajo de sus obligaciones contractuales sin ejecutar vivienda alguna y, en consecuencia, sin legalizar y amortizar correctamente el valor girado a título de anticipo.

Por lo anterior, FIDUGRARIA S.A. en calidad de contratante, inició en enero de 2021 reuniones por el presunto incumplimiento, con acompañamiento del garante del contrato Compañía de seguros Zürich buscando en ellas siempre el cumplimiento del objeto del contrato, esto es la materialización de los subsidios a través de la construcción de las viviendas por parte del Ejecutor, estableciendo compromisos con ese propósito; no obstante, el contratista de obra en un actuar irregular desatendió su obligación contractual.

Se deduce entonces que, si bien el ejercicio de interventoría debió desplegarse con mayor control, el contratista de obra actuó de manera irregular y presuntamente fraudulenta. Sin perjuicio de lo anterior y con el propósito de recuperar y salvaguardar el recurso público, FIDUGRARIA S.A. en calidad de contratante, viene desplegando todas las acciones posibles con ocasión de la falta de atención de los

compromisos pactados por parte del contratista, de ahí que resultó necesario presentar en fecha 6 de marzo de 2022 reclamación administrativa ante la aseguradora Zúrich, bajo la cual se espera la recuperación del recurso ya que los presupuestos de no amortización y no devolución del anticipo están configurados.

Como en efecto lo destaca la Contraloría, adicionalmente se presentó denuncia penal el 6 de junio de 2022 ante la Fiscalía General de la Nación por la actuación irregular del contratista con el anticipo girado por la entidad, estando a la espera que este ente investigue, acuse y se surta el proceso de responsabilidad penal que haya lugar. Por tanto, no consideramos que las acciones sean tardías por parte de Fiduagraria S.A., sino que en una primera instancia corresponden al deber legal y contractual de la firma interventora contratada para el efecto segundo, las actividades desarrolladas por la fiduciaria se atendieron siempre en el marco de un debido proceso, atendiendo el escenario o etapa contractual del contrato en virtud de las vicisitudes presentadas en él, pidiendo el concepto, acompañamiento del garante del contrato.

Del cumplimiento del deber funcional por Fiduagraria S.A.: Establecida con claridad la figura de la interventoría en el presente contrato de obra, es menester señalar, que Fiduagraria S.A. en virtud del contrato suscrito y en calidad de contratante, cumplió con las obligaciones contractuales adquiridas en la ejecución del contrato y advertida la falta de voluntad del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones de amortización y devolución del recurso girado por concepto de anticipo, presentó las acciones legales correspondientes y viene surtiendo además los trámites de la etapa pos-contractual del contrato, esto es, la liquidación del mismo, con el propósito de exigir el reintegro de los recursos bien sea a través de la suscripción bilateral del acto de liquidación o unilateral conforme lo prevé el contrato.

Lo anterior, sin perjuicio del resultado de las acciones que se han presentado. Es así, como se avizora con suma claridad, que la entidad contratante ha actuado en sujeción no sólo a los mecanismos que prevé el contrato ante los incumplimientos contractuales no imputables a ésta, sino, además, en sujeción a su deber legal y constitucional. De tal suerte, que su comportamiento ha respondido a las etapas del contrato y a los valores o principios de la función pública y gestión fiscal. Con fundamento en lo expuesto, solicitamos de manera respetuosa al ente de control valorar todas las actividades desplegadas por la fiduciaria, para esta Observación No. 3 comoquiera que desde el deber funcional de Fiduagraria S.A. ésta desplegó y viene implementando todas las acciones legales correspondientes en procura de la recuperación del anticipo ante el mismo contratista incumplido y ante el garante del contrato, en sujeción a lo previsto en la Constitución Política, Ley 610 de 2000, Ley 1952 de 2019, Ley 1474 de 2011 y los principios generales que rigen la actividad contractual.

De esta manera damos respuesta de fondo a la observación planteada en el ejercicio de contradicción y defensa.

Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado por el equipo auditor.

La Fiduciaria resalta el cumplimiento de sus obligaciones contractuales con base en las actuaciones adelantadas para la liquidación del contrato de obra, así como las referidas a las reclamaciones administrativas ante la aseguradora Zúrich, sin embargo, dichas actuaciones, no dan cuenta de la amortización y/o soporte del anticipo por parte contratista.

Sobre el particular, es de importancia señalar que, las actuaciones administrativas de reclamación ante las aseguradas que adelanta la Fiduciaria, no pueden ser consideradas por este órgano de control, como un resarcimiento en sí mismo, solo lo será en la medida en que la entidad demuestre la recuperación efectiva del recurso público, bien sea, a través del pago que realice la aseguradora a título de indemnización, o con la devolución de los recursos girados a título de anticipo y no ejecutados por parte el contratista.

En virtud de lo anterior, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 sobre la naturaleza 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...”*.

Así las cosas, y ante la finalización del plazo para la ejecución del contrato (23 de mayo de 2022), lo cierto es que, el contratista no legalizó, ni amortizó el recurso girado título de anticipo, por lo que se encuentra consolidado y materializado el daño fiscal.

Por otra parte, respecto a las obligaciones de la interventoría y de la fiduciaria en su calidad de contratante, se reitera lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2 del Decreto 1071 de 2015, en el que se señala con claridad, la corresponsabilidad de los actores frente a la ejecución de los proyectos, razón por lo cual, la falta de control y seguimiento a los pagos realizados al contratista, también es atribuible a la entidad operadora (Gerencia UG VISR).

Por los anterior y, según lo dispuesto en los fundamentos legales y manuales operativos VISR, se tiene que, ni la fiduciaria, ni la interventoría adelantaron acciones oportunas tendientes a ejercer un mayor control sobre la destinación del anticipo por parte del contratista, circunstancia que dio lugar al daño fiscal antes referido.

Hallazgo No. 7 - Condiciones técnicas. Contrato de obra No. 037 de 2019. Municipio Dabeiba, Departamento Antioquia. (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria D5 y fiscal F4)

Constitución Política de Colombia

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 38. 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.

(...)

3. 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. (...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.”

Ley 610 del 2020, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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

“Artículo 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.”

Decreto 900 de 2012, por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, establece en el artículo 2º. “Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

“1. Corresponsabilidad. Es el criterio a partir del cual las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda aplicado en el componente rural, las entidades oferentes de proyectos de vivienda rural, las entidades operadoras, las entidades ejecutoras de estos proyectos, los interventores y los beneficiarios, son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal”.

Ley 1474 de 2011

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.”

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

PARÁGRAFO 3. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria Versión 4 del 30 de julio de 2021

“11. ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

- a) *Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptuar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente.”*

Manual Operativo Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR MADR 2018:

CAPÍTULO 3. CONDICIONES GENERALES DEL SUBSIDIO.

3.4 DISEÑO DE LA VIVIENDA RURAL.

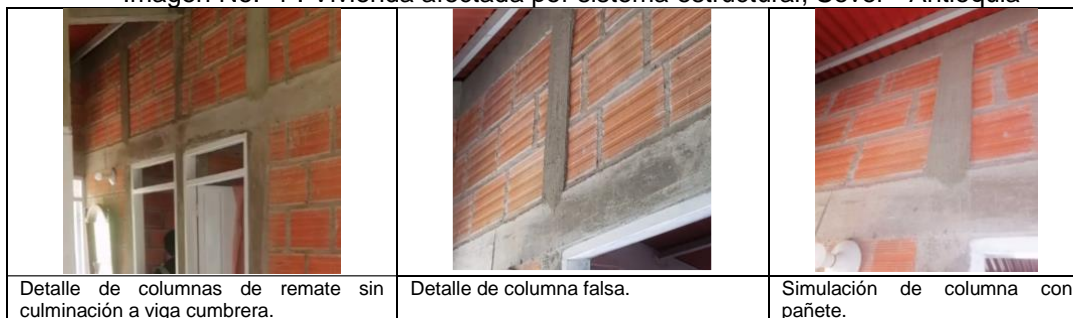
“Para construcción de vivienda nueva, la solución habitacional tendrá un área mínima de cincuenta (50) metros cuadrados con al menos un espacio múltiple, tres (3) habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas, salvo para el caso de la población indígena, para la cual prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la norma de sismo resistencia (NSR 2010) o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS 2000) o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen y el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas ± RETIE vigente.”

La CGR realizó visita técnica entre los días 26 al 30 de septiembre de 2022, a las viviendas terminadas correspondientes al proyecto FIDU-18-VN-ANTIOQUIA-BV.01, que se encuentra incorporado en el contrato de obra No. 037 de 2019, suscrito entre Fiduagraria y C. VIVIENDA SALUDABLE 2019, en la cual se determinó que, la vivienda de una beneficiaria, presenta deficiencias estructurales y constructivas, en razón a que, no se dió continuidad de las columnas 2, 2', 4 y 5' de eje B, las cuales tenían que rematar en la viga cumbreira; presentado cambio de especificación técnica en la ejecución de la obra.

Esta vivienda, cuenta con acta de entrega a satisfacción por parte de la Interventoría a cargo el contrato de interventoría No. 255 de 2018, suscrito entre el CONSORCIO INTERVIVIENDA NORTE y de la supervisión de Fiduagraria, pese a que la beneficiaria según comenta a la fecha de la visita, presentó reclamación ante el constructor el día de la entrega de la vivienda; esto fue corroborado por el supervisor quien comenta que existen dos viviendas con las mismas características y que realizará visita con el constructor para verificar los hechos.

Se indica que, como resultado de la reclamación de la beneficiaria, el contratista realizó visita y se colocaron dos tablas continuando el eje de la columna, para así con pañete en el bloque, simular una columna; pretendiendo imitar un elemento estructural, siendo ésta la continuidad de mampostería; lo que afecta la especificación técnica de carácter constructivo.

Imagen No. 1 . Vivienda afectada por sistema estructural, Sever - Antioquia



Fuente: Contrato de Obra No. 037-2019, visita Sever-Dabeiba y visita CGR.

En virtud de lo expuesto, que evidencia múltiples deficiencias constructivas de la vivienda, se determina el presunto daño patrimonial por el valor total de la vivienda de la beneficiaria citada, en cuantía de **\$41.290.011**.

Los hechos descritos, ponen de manifiesto el incumplimiento de las obligaciones por parte de la interventoría adelantadas por el CONSORCIO INTERVIVIENDA NORTE, que da por recibidos ítems que no cumplen con las especificaciones técnicas; y por el incumplimiento por parte de CONSORCIO C. VIVIENDA SALUDABLE 2019, que como contratista de obra no ejecutó conforme a lo contratado, lo anterior descrito se deja en el acta de visita fiscal desarrollada en la vereda Sever.

Todo lo anterior, conllevó al reconocimiento de un valor pagado de una vivienda en la que las condiciones de habitabilidad se ven afectadas y el recibido de la misma sin que cumpla con las especificaciones por lo que se generó un daño al patrimonio en cuantía de **\$41.290.011**.

Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal.

Respuesta de la Entidad

La entidad manifiesta en su respuesta que lo informado por la beneficiaria, fue atendido oportunamente y que por esta razón el contratista adelantó los procedimientos técnicos para efectuar las reparaciones, las cuales fueron aceptadas por la beneficiaria según acta de entrega y recibo a satisfacción, que se adjunta a la comunicación.

Indica la entidad que “...entre los meses de julio y agosto del 2021 la subsanación se efectuó rompiendo el muro de mampostería desde la viga de amarre hasta encontrar la viga de cubierta en el ancho que lleva la columna, procediéndose en esa época a perforar las dos vigas con taladro demoledor e incluir la armadura (el acero en el diámetro requerido y con los estribos correspondientes), de tal forma que quedara amarrado el acero instalado con el existente en las vigas y las columnetas; así las cosas, se aplicó aditivo adherente anchorfix, se verificó el secado del aditivo, se procedió a instalar la tabla que sirvió de formaleta, se fundió o vació el concreto tomando las muestras respectivas en los cilindros indicados los que posteriormente se enviaron al laboratorio a fin de corroborar la resistencia, con resultados del laboratorio respectivo y cuando estas prolongaciones fraguaron se retiró la formaleta, se procedió a frisarlas dándoles un mejor acabado y enlucimiento a la vivienda.”

Análisis de la respuesta

La CGR mantiene la situación observada, por cuanto las reparaciones realizadas para dar continuidad a las columnas, no es la adecuada y óptima, considerando que se construyó una columna de tipo independiente al esfuerzo de la estructura principal, donde se puede presentar uno de los problemas más comunes de configuración estructural, conocido como el efecto de columna corta, que se identifica como una columna que no es cautiva por los tabiques de relleno en su altura, pues dicho elemento estructural, tiende a fallar en forma frágil, al ser sometida a esfuerzos cortantes o excesivos que se forma por estar impedida su deformación hasta la viga cinta de la cumbrera.

Es importante tener en cuenta, que la densidad de una estructura, se define como el área de todos los elementos estructurales verticales columnas, muros y arriostrado, que hacen parte de los diseños estructurales de cargas, por lo que las deficiencias constructivas pueden ocasionar fallas a la vivienda ante un evento natural o sísmico, situación que, además, pone en riesgo la integridad de los ocupantes de la vivienda.

Por lo tanto, se procede a validar el hallazgo como administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal, por el valor del subsidio de vivienda en cuantía de \$41.290.011.01, debido a que, el ajuste técnico realizado a la prolongación de la columna, no subsana la deficiencia estructural y pone en riesgo la vivienda y a sus habitantes.

Hallazgo No. 8 – Seguimiento a la Interventoría del proyecto FIDU-18-VN-CAQUETA-01-BV-UARIV-CONSORCIO CODESAGER.SYPROC, Municipio Florencia – Caquetá (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria D6 y solicitud de apertura de indagación preliminar I.P.1)

Constitución Política de Colombia

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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.

(...)

3. 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. (...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.

Ley 610 del 2020, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado: Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio^o 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.

Decreto 900 de 2012, por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, establece en el artículo 2º. *“Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

“1. Corresponsabilidad. Es el criterio a partir del cual las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda aplicado en el componente rural, las entidades oferentes de proyectos de vivienda rural, las entidades operadoras, las entidades ejecutoras de estos proyectos, los interventores y los beneficiarios, son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal”.

Ley 1474 de 2011

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.”

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

PARÁGRAFO 3. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos

públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria Versión 4 del 30 de julio de 2021

11.ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptualizar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente. (...)

Reglamento Operativo Final MADR Versión 02 del 23 de abril de 2020

CAPÍTULO 3. CONDICIONES GENERALES DEL SUBSIDIO.

3.4 DISEÑO DE LA VIVIENDA RURAL.

Para construcción de vivienda nueva, la solución habitacional tendrá un área mínima de cincuenta (50) metros cuadrados con al menos un espacio múltiple, tres (3) habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas, salvo para el caso de la población indígena, para la cual prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la norma de sismo resistencia (NSR 2010) o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS 2000) o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen y el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas ± RETIE vigente. (...)

El 26 de enero de 2018 entre La Nación - Ministerio de Agricultura de Desarrollo Rural y Fiduagraria S.A., se suscribió el Contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 2018472, cuyo objeto consiste en que Fiduagraria S.A., se obliga con el Ministerio, a construir un patrimonio autónomo de administración y pagos, del proyecto de vivienda de interés social rural para que actúe como su operador de conformidad con las facultades establecidas en el decreto 1071 de 2015 y/o la normatividad legal vigente.

En marco del contrato de fiducia mercantil se suscribió el contrato No. 055-2018 suscrito entre la Sociedad Fiduciaria De Desarrollo Agropecuario S.A. - Fiduagraria S.A. - actuando única y exclusivamente como vocera y administradora del patrimonio autónomo VISR-MADR 2018 Y CONSORCIO CODESAGER.SYPROC cuyo objeto es *“Ejecutar por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los términos de referencia, la construcción de los SUBSIDIOS FAMILIARES DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL (SFVISR), correspondientes a los proyectos revisados y aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con cargo a los subsidios de la vigencia 2018, en concordancia con los diagnósticos y estructuración de proyectos que sean aprobados en la ejecución de dichas fases, a desarrollarse en los sitios y condiciones señaladas en el presente contrato en el alcance al objeto, realizando el transporte de los materiales y el acopio a los sitios propios dispersos de construcción”* por un valor de *Hasta la suma de DOS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES CIENTO DIEZ MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON CINCUENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$2.436.110.649,59) M/CTE* y con un plazo de ejecución inicial de hasta 4 Meses para el proyecto FIDU-18-VN-CAQUETA-01-BV-UARIV-CONSORCIO CODESAGER.SYPROC para la construcción de vivienda de interés social rural dispersa en el departamento de Caquetá, municipio de Florencia, cuyos beneficiarios son de UARIV, vigencia 2018.

En el presupuesto (FORMULARIO C2 PRESUPUESTO GENERAL DE INVERSIÓN DEL PROYECTO PARA UN HOGAR) se establecen las características, cantidades y valor de los ítems que componen la construcción de cada una de las viviendas, el cual junto con el análisis de precios unitarios (APU), determinan el detalle a ejecutar en obra; no obstante, en la visita realizada por la CGR a las veredas (San Luis, Nueva Jerusalén, El Pará, Buenos Aires, Norcasia, Bajo Victoria, La paz, Bajo Brasil, Vista Hermosa, San Juan del Barro y Villaraz) del 26 al 30 de septiembre se observaron faltantes de accesorios y acabados, como se relacionan a continuación:

Tabla 6
Relación de ítems ejecutados parcialmente y/o faltantes

CEDULA	ITEM	ESPECIFICACIONES	VALOR DEL ÍTEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU	OBSERVACION DEL FALTANTE
	06 CUBIERTA			
1.117.XXXXXX	0601 Estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo y acabado con esmalte blanco	\$1.813.207,77	Estructura sin acabado en esmalte blanco
	0603 Cinta asfáltica autoadhesiva	Suministro e instalación de flanche en cinta multiseal de 15cm X 10m	\$ 57.292,89	Sin instalar

CEDULA	ITEM	ESPECIFICACIONES	VALOR DEL ITEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU	OBSERVACION DEL FALTANTE
	0604 Canales y bajantes	Suministro e instalación de canales y bajantes para recolección de agua lluvia	\$ 210.359,77	Sin instalar
09 INSTALACIONES SANITARIAS				
	0903 Sanitario	Suministro e instalación de sanitario incluye accesorios conexión a red de suministro y accesorio cerámico de portapapel	\$ 176.449,52	Portapapel sin instalar
	0904 Lavamanos cerámica	Suministro e instalación de lavamanos incluye accesorios conexión a red de suministro, accesorios cerámicos jabonera y toallera y grifería sencilla	\$ 138.964,52	Jabonera sin instalar
	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Ducha y toallera sin instalar
12 OTROS				
	1201 Estufa ecoeficiente	Suministro e instalación de estufa ecoeficiente	\$ 882.892,49	Sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$3.339.691,48	
03 ESTRUCTURA EN CONCRETO				
	0306 Lavadero en mampostería	Suministro y construcción de lavadero en mampostería dimensiones de 1.00m X 1.50m	\$ 280.868,48	Sin construir
05 PISOS				
1.117.XXXXXX	0501 Losa en concreto (e:10cm)	Suministro e instalación en concreto de 2500PSI mezclado en obra. Losa de contrapiso	\$ 176.738,27	Sin ejecutar placa posterior salida a depósito y lavadero. Se cuantifica la cantidad faltante (0,489m3 X 361.427,96 =176.738,27)
06 CUBIERTA				
	0601 Estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo y acabado con esmalte blanco	\$1.813.207,77	estructura sin acabado de esmalte blanco.

CEDULA	ITEM	ESPECIFICACIONES	VALOR DEL ITEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU	OBSERVACION DEL FALTANTE
	0603 Cinta asfáltica autoadhesiva	Suministro e instalación de flanche en cinta multiseal de 15cm X 10m	\$ 57.292,89	Sin instalar
09 INSTALACIONES SANITARIAS				
	0903 Sanitario	Suministro e instalación de sanitario incluye accesorios conexión a red de suministro y accesorio cerámico de portapapel	\$ 176.449,52	Portapapel sin instalar
	0904 Lavamanos cerámica	Suministro e instalación de lavamanos incluye accesorios conexión a red de suministro, accesorios cerámicos jabonera y toallera y grifería sencilla	\$ 138.964,52	Jabonera y toallera sin instalar
	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Jabonera y toallera sin instalar
10 ACABADOS				
	1001 Enchape cerámico de piso	Suministro e instalación de enchape cerámico de piso de 0,20 m X 0,205 m color blanco	\$ 36.595,28	No se ejecutó en lavadero (1,04m X 35.187,77=36.595,28)
	1002 Enchape cerámico de pared	Suministro e instalación de enchape cerámico de pared de 0,20 m X 0,205 m color blanco/h:0,9 m en memorias de calculo	\$ 133.009,71	No se ejecutó en lavadero (3,78m X35.187,77=133.009,71)
12 OTROS				
	1201 Estufa ecoeficiente	Suministro e instalación de estufa ecoeficiente	\$ 882.892,49	Sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$3.756.543,45	
06 CUBIERTA				
40.78XXXX	0601 Estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo y acabado con esmalte blanco	\$1.813.207,77	Estructura sin acabado de esmalte blanco.
09 INSTALACIONES SANITARIAS				

CEDULA	ITEM	ESPECIFICACIONES	VALOR DEL ITEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU	OBSERVACION DEL FALTANTE
	0903 Sanitario	Suministro e instalación de sanitario incluye accesorios conexión a red de suministro y accesorio cerámico de portapapel	\$ 176.449,52	Portapapel sin instalar
	0904 Lavamanos cerámica	Suministro e instalación de lavamanos incluye accesorios conexión a red de suministro, accesorios cerámicos jabonera y toallera y grifería sencilla	\$ 138.964,52	Jabonera sin instalar
	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Toallera sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$2.189.146,33	
	09 INSTALACIONES SANITARIAS			
1764XXXX	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Jabonera y toallera sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$ 60.524,52	
	09 INSTALACIONES SANITARIAS			
9329XXXX	0904 Lavamanos cerámica	Suministro e instalación de lavamanos incluye accesorios conexión a red de suministro, accesorios cerámicos jabonera y toallera y grifería sencilla	\$ 138.964,52	Jabonera sin instalar
	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Toallera sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$ 199.489,04	
	09 INSTALACIONES SANITARIAS			
1119XXXXXX	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Jabonera y toallera sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$ 60.524,52	
4075XXXX	09 INSTALACIONES SANITARIAS			

CEDULA	ITEM	ESPECIFICACIONES	VALOR DEL ITEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU	OBSERVACION DEL FALTANTE
	0904 Lavamanos cerámica	Suministro e instalación de lavamanos incluye accesorios conexión a red de suministro, accesorios cerámicos jabonera y toallera y grifería sencilla	\$ 138.964,52	Toallera sin instalar
	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Jabonera y toallera sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$ 199.489,04	
09 INSTALACIONES SANITARIAS				
6801XXX	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Jabonera y toallera sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$ 60.524,52	
09 INSTALACIONES SANITARIAS				
6696XXXX	0904 Lavamanos cerámica	Suministro e instalación de lavamanos incluye accesorios conexión a red de suministro, accesorios cerámicos jabonera y toallera y grifería sencilla	\$ 138.964,52	Jabonera sin instalar
	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Toallera sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$ 199.489,04	
09 INSTALACIONES SANITARIAS				
1117XXXXXX	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Jabonera y toallera sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$ 60.524,52	
12 OTROS				
4060XXXX	1201 Estufa ecoeficiente	Suministro e instalación de estufa ecoeficiente	\$ 882.892,49	Sin instalar
13 POZO SEPTICO				

CEDULA	ITEM	ESPECIFICACIONES	VALOR DEL ITEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU	OBSERVACION DEL FALTANTE
	1301 Sistema de tratamiento de aguas residuales	Suministro e instalación sistema de tratamiento de aguas residuales. Incluye conexión y campo de infiltración	\$1.305.057,54	Sin conexión a caja de inspección
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$2.187.950,03	
4078XXXX	04 MAMPOSTERIA			
	0401 Mampostería bloque de arcilla (e:10cm)	Suministro y construcción de muros	\$ 30.173,38	Mampostería en laterales de mesón sin ejecutar (1,02m X 29.581,55 = \$ 30.173,38)
	06 CUBIERTA			
	0601 Estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo y acabado con esmalte blanco	\$ 1.813.207,77	Los perfiles metálicos fueron instalados sobrepuestos en cuchilla, cuando debieron ser instalados embebidos en la cuchilla
	09 INSTALACIONES SANITARIAS			
	0904 Lavamanos cerámica	Suministro e instalación de lavamanos incluye accesorios conexión a red de suministro, accesorios cerámicos jabonera y toallera y grifería sencilla	\$ 138.964,52	Jabonera sin instalar
	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Toallera y llave sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$2.042.870,19	
1765XXXX	09 INSTALACIONES SANITARIAS			
	0906 Ducha	Suministro e instalación de ducha, incluye accesorios cerámicos porta jabón y toallera	\$ 60.524,52	Toallera sin instalar
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$ 60.524,52	
SUMATORIA TOTAL DE LOS FALTANTES DE OBRA			\$14.417.291,20	

Fuente: Equipo auditor

En el expediente contractual de obra, se evidencian actas de entrega y recibo de obras suscritas por el contratista de obra (Consortio CODESAGER.SYPROC), el contratista de interventoría (VICTOR CORDOBA PALACIOS Y CIA LTDA) y el supervisor de Fidagraria S.A y el certificado de cumplimiento para pagos validado por el interventor en las cuales se reconocen los ítems citados anteriormente, aunque como se evidenció en la visita de la CGR no fueron instalados.

Al 12 de octubre de 2022, se evidenció que se realizó pago al contratista de obra por la totalidad de los ítems establecidos en el presupuesto inicial, aunque no fueron entregados, lo que conllevó un presunto detrimento patrimonial en cuantía de **\$14.417.291,20**, calculado por el valor de los ítems no ejecutados.

Los hechos descritos, ponen de manifiesto el incumplimiento de las obligaciones por parte de la interventoría adelantadas por VICTOR CORDOBA PALACIOS Y CIA LTDA, que da por recibidos ítems que no fueron instalados total o parcialmente; y por el incumplimiento por parte de CONSORCIO CODESAGER.SYPROC que como contratista de obra no ejecutó la totalidad de los ítems contratados.

Todo lo anterior, conllevó al reconocimiento de un mayor valor pagado del contrato de obra, circunstancia que genera un daño al patrimonio en cuantía de **\$14.417.291,20**, y además, que en algunas de estas viviendas se acelere el deterioro de los materiales e impactan las condiciones de habitabilidad de la vivienda

Hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario y se solicitará apertura de indagación preliminar.

Respuesta de la entidad

Fiduagraria manifiesta en su respuesta que en la columna “VALOR DEL ITEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU” *“se está relacionando el costo total de la actividad, lo cual conlleva a un mayor valor, teniendo en cuenta que en la totalidad de las observaciones descritas se hace referencia a que está pendiente el suministro de material o la instalación de algún elemento; siendo así, no se puede sumar el costo total del ítem según el APU (materiales, mano de obra y equipos) sino que se debe sumar según sea el caso, la mano de obra y el equipo.”*

La entidad allega una tabla en la cual incorpora cuantías presuntamente de los elementos faltantes, que sumados estiman el presunto daño en \$789.991.29.

Así mismo, indican que la vivienda de un beneficiario *“... se facturó por parte del contratista mediante factura electrónica FVE50, no obstante, ésta no se tramitó ni pagó por parte de la Unidad de Gestión UG VISR –FIDUAGRARIA S.A. por no*

cumplir con la documentación requerida para el trámite de ésta, de tal modo, que no se puede cuantificar dentro del presunto daño al patrimonio.”

Fiduagraria adjuntó un correo electrónico con fecha de 14 de septiembre de 2022, en el que señala: *“la factura en el asunto no se va a tramitar debido a que ya se pagó el 90% del valor del proyecto, por lo tanto, el 10% restante del valor del proyecto, se reconocerá con el acta de liquidación del presente contrato acorde a su alcance final.”*

En la tabla del cálculo del daño patrimonial remitida en la respuesta de Fidagraria, se omiten los valores correspondientes a esta vivienda, por las circunstancias citadas.

Análisis de la respuesta

De acuerdo al análisis realizado a la respuesta de la entidad, la CGR no cuenta con un referente dentro del presupuesto del contrato/APU, que permita validar las cifras reportadas por Fidagraria como presunto valor de los faltantes relacionados en la observación, sino que en el presupuesto solo se contempla el valor global por actividad, y en el APU no está detallado el valor por accesorios y/o acabados.

Además, en el APU, se reportan los ítems considerando los materiales, la mano de obra (instalación), un costo por herramientas y el cálculo del AIU, por lo que la respuesta de Fidagraria no precisa a que valor corresponde su estimativo, ni la fuente de tal información.

Valga señalar que, en las actas e informes de interventoría, no se observaron advertencias sobre los faltantes para el reconocimiento del pago de las viviendas.

Por otra parte, para el caso en particular de un beneficiario, Fidagraria manifestó que no se adelantó el pago de la factura FVE-50, por lo cual, no haría parte del cálculo del detrimento patrimonial; sin embargo, tal y como se cita en el correo allegado por la entidad se ha realizado el pago al contratista de obra del 90% del valor del proyecto, que correspondería a 19 viviendas construidas de las cuales, a la fecha (Noviembre 2022), solo se han recibido 16.

De igual forma y con ocasión de los valores retenidos al contratista de obra por concepto de garantía al que se refiere Fidagraria en su respuesta, establece un monto de \$37.161.009,90 con el que presuntamente podrá compensar los faltantes, pero se valida el hallazgo porque no ha ocurrido el resarcimiento del daño.

Por lo tanto, conforme a lo analizado, a la fecha se realizó el pago de las viviendas sin el descuento de los accesorios y acabados faltantes, razón por la cual, la CGR

valida el hallazgo como administrativo con presunto alcance disciplinario y solicitará el inicio de la indagación preliminar.

**Hallazgo No. 9 - Ejecución de anticipo Contrato de obra No. 245 de 2018
CONSORCIO CUNTOCA VISR (Administrativo con presunta incidencia
disciplinaria D7 y fiscal F5)**

Constitución Política

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

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 610 de 2000

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

Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de 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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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.

(...)

3. 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. (...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.

Ley 1150 de 2007

“Artículo 15, sobre el régimen contractual de las entidades financieras estatales: “El párrafo 1o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:

Artículo 32.

(...)

Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que

tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual.

“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.”

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.

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

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de

*interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.
El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”*

Artículo 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

Parágrafo 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal condicionalmente exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Parágrafo 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraría Versión 4 del 30 de julio de 2021

11. ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptualizar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente.

Numeral 14. ACTIVIDADES GENERALES DEL SUPERVISOR

a) Efectuar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico de las actividades del contrato de interventoría, trabajo social o para la ejecución de los proyectos en el marco del desarrollo del objeto de la Unidad de Gestión VISR, de acuerdo con lo establecido en los documentos contractuales y las obligaciones propias de su cargo.

16.5. Trámite de anticipos

INTERVENTOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista objeto de interventoría. Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante

SUPERVISOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista, contratista de interventoría o de trabajo social, según corresponda.

Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante.

Decreto 1071 de 2015:

Artículo 2.2.1.1.2

2. Entidad Operadora: *Es la persona jurídica contratada por la Entidad Otorgante para que estructure el proyecto de vivienda, elabore los diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de Vivienda de Interés Social Rural.*

3. Corresponsabilidad: *Es el criterio a partir del cual las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social aplicado en el componente rural, y las Entidades Oferentes, Promotoras, Operadoras, Ejecutoras, los interventores y los beneficiarios son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal.*

Manual Operativo Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR-MADR 2018:

1.8.1 Obligaciones de la entidad Fiduciaria:

(...)

- Responder por la ejecución del objeto y alcance del contrato, en las condiciones de oportunidad y calidad pactadas*
- Administrar los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.*

(...)

- Hacer el seguimiento a la ejecución de los contratos de obra, de interventoría y trabajo social.*
- Realizar el seguimiento a la ejecución física de las obras, los avances del proyecto y la inversión de los recursos.*

El 26 de enero de 2018, se suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 2018-0472 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – Fiduagraria S.A., cuyo objeto fue la constitución de un patrimonio autónomo de administración y pagos del proyecto de vivienda de interés social rural para que actuara como operador de conformidad con las facultades establecidas en el Decreto 1071 de 2015.

En el marco del contrato de fiducia mercantil, Fiduagraria, suscribió el 7 de diciembre de 2018, contrato de obra No. 245 de 2018, con el CONSORCIO CUNTOCA VISR, cuyo objeto es *“Ejecutar por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los términos de referencia de la Invitación Pública 045-2018, la construcción hasta de 477 soluciones de VISR, correspondiente a los proyectos revisados y aprobados por el MADR con cargo a los subsidios de la vigencia 2018, en concordancia con los diagnósticos y estructuración de proyectos que sean aprobados en la ejecución de dichas fases que contienen los grupos de acuerdo al ANEXO No. 1 CUADRO DE SFVISR EN MODALIDAD DE VIVIENDA NUEVA Y MEJORAMIENTO”*, en los departamentos de Tolima, Cundinamarca y Caquetá, por un valor de \$10.496.318.578,82.

Con ocasión de sucesivas prórrogas y modificaciones, el contrato de obra suscrito con el CONSORCIO CUNTOCA VISR, extendió su plazo de ejecución hasta 12 de julio de 2022.

Una vez analizados los diferentes informes de supervisión e interventoría, se observa que, se giraron por concepto de anticipo al CONSORCIO CUNTOCA VISR, la suma de \$2.840.933.301,07.

Se evidenció por medio del Acta No.1 del 17 de agosto de 2022 correspondiente a audiencia de presunto incumplimiento, que se recibieron a satisfacción 88 viviendas por valor de \$2.655.232.372,67, por lo que, de este valor se amortizó con cargo al anticipo, lo correspondiente a \$796.569.711,80.

Durante la ejecución del contrato de obra, se determinó que, de las 434 viviendas aprobadas en la etapa de diagnóstico y estructuración para este proyecto, el contratista de obra ejecutó 121 viviendas, de las cuales 88 fueron entregadas y pagadas, y 33 se encuentran pendientes por pago, esto por cuanto, Fiduagraria ha requerido la actualización de las garantías previo a la generación del pago.

Sin embargo, la entidad aseguradora no emite la actualización de coberturas, porque no le fue informada la cesión de derechos contractuales correspondientes al 5% de la conformación del Consorcio Cuntoaca VISR, que fue aprobada mediante Otrosí No. 7.

Por otra parte, Fiduagraria S.A. presentó reclamación administrativa ante la entidad Seguros del Estado sobre el siniestro de la Póliza de cumplimiento No. 65-45-101052516 y la Póliza de responsabilidad civil No. 65-40-101054766 mediante comunicación VNO-VISR 14473, con la estimación de los perjuicios presentados a causa de las inobservancias encontradas durante la ejecución de este contrato.

Conforme a lo anterior se calcula el siguiente balance por parte de la CGR:

Valor anticipo del 30%	\$2.840.933.301,07
Menos: Amortización por pago de 88 viviendas	<u>\$ 796.569.711,80</u>
Valor girado pendiente por amortizar	\$2.044.363.589,23

Por lo tanto, al encontrarse vencido el plazo de ejecución contractual, y encontrarse estos recursos en mano del contratista de obra, se constituye un daño patrimonial en cuantía de \$2.044.363.589,23.

La circunstancia descrita, se presentó por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del CONSORCIO CUNTOCA VISR; así como, las acciones tardías de la Gerencia UG VISR de Fiduagraria, al no exigir por parte del contratista la soportabilidad de la ejecución del anticipo y no haber iniciado oportunamente, las actuaciones tendientes a iniciar el proceso de incumplimiento del contrato.

También, ocurre esta situación, por la omisión por parte de la interventoría y de Fiduagraria S.A., al no verificar oportunamente con la aseguradora las condiciones de aseguramiento, porque al modificarse la conformación del Consorcio, se asimila a una nueva entidad contratista que sería objeto de aseguramiento, y debió verificarse por ende la notificación a la aseguradora y la respectiva modificación de la garantía.

Conforme a ello, aunque Fiduagraria presentó reclamación administrativa ante la entidad Seguros del Estado sobre el siniestro de la Póliza de cumplimiento No. 65-45-101052516 y la Póliza de responsabilidad civil No. 65-40-101054766 mediante comunicación VNO-VISR 14473, en la que incluyó la estimación de los perjuicios presentados a causa de las inobservancias encontradas durante la ejecución de este contrato; no obstante, por las situaciones descritas y hasta que no ocurra la recuperación efectiva del recurso público, se mantiene el presunto detrimento.

Lo anterior, genera daño sobre los recursos públicos, correspondiente al anticipo no amortizado en cuantía de **\$2.044.363.589,23**; y una situación administrativa de alto impacto sobre las garantías contractuales.

Además, la inoportunidad de las acciones por parte de Fiduagraria y la interventoría conllevan a que no se satisfaga a los beneficiarios, con la entrega de las viviendas y por ende la no ejecución del subsidio familiar de vivienda de interés social rural.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Respuesta de la entidad

Fiduagraria S.A, anexó documento OFI.CTC.125-2022 de autorización para amortización de anticipo por parte del Consorcio Cuntoca VISR y Acta de Audiencia de Presunto Incumplimiento relacionados con el Contrato de Obra No. 245-2018, para soportar las acciones administrativas realizadas, y señaló:

“los dineros objeto de observación se encuentran surtiendo los procesos internos de devolución del mismo por la Fiduciaria y el contratista”.

Además, la entidad informa que sobre la interventoría del contrato de obra: *“el contratista de interventoría en ejercicio de sus actividades solicitó la soportabilidad de la ejecución de los recursos de anticipo, sin éxito alguno, por cuanto el contratista de obra se sustrajo de sus obligaciones contractuales dejando de ejecutar 313 SFVISR y, en consecuencia, sin legalizar y amortizar correctamente el valor girado a título de anticipo”.*

Análisis de respuesta

Es de importancia señalar que, las actuaciones administrativas de reclamación que adelanta la Fiduciaria, no pueden ser consideradas por este órgano de control, como un resarcimiento en sí mismo, solo lo será, en la medida en que la entidad demuestre la recuperación efectiva del recurso público, bien sea, a través del pago que realice la aseguradora, o con la devolución de los recursos girados a título de anticipo y no ejecutados por parte el contratista.

Por otra parte, respecto a las obligaciones de la interventoría y de la fiduciaria en su calidad de contratante, se reitera lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2 del Decreto 1071 de 2015, en el que se señala con claridad, la corresponsabilidad de los actores frente a la ejecución de los proyectos, razón por lo cual, la falta de control y seguimiento a los pagos realizados al contratista, también es atribuible a la entidad operadora (Gerencia UG VISR).

Por lo anterior, y según lo dispuesto en los fundamentos legales y manuales operativos VISR, se tiene que ni la fiduciaria ni la interventoría adelantaron acciones oportunas tendientes a ejercer un mayor control sobre la destinación del anticipo por parte del contratista, lo que contribuyó al incumplimiento del contratista sobre el cumplimiento del contrato y el manejo del anticipo.

Por lo tanto, se validó el hallazgo como administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

Hallazgo No. 10 – Características y completitud de ítems. Proyecto FIDU-18-VN-TOLIMA-BV-01C. CUNTOCA, en los municipios de Alvarado, Villarrica,

Dolores, Líbano y Casabianca en el departamento del Tolima (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria D8 y fiscal F6).

Constitución Política de Colombia

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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.

(...)

3. 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. (...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.

Ley 610 del 2020, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

Artículo 3o. Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta

adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 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.

Decreto 900 de 2012, por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, establece en el artículo 2º. *“Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

“1. Corresponsabilidad. Es el criterio a partir del cual las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda aplicado en el componente rural, las entidades oferentes de proyectos de vivienda rural, las entidades operadoras, las entidades ejecutoras de estos proyectos, los interventores y los beneficiarios, son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal”.

Ley 1474 de 2011

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.”

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

PARÁGRAFO 3. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria Versión 4 del 30 de julio de 2021

11.ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptual, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos,

servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente. (...)

Manual Operativo Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR-MADR 2018:

CAPÍTULO 3. CONDICIONES GENERALES DEL SUBSIDIO.

3.4 DISEÑO DE LA VIVIENDA RURAL.

Para construcción de vivienda nueva, la solución habitacional tendrá un área mínima de cincuenta (50) metros cuadrados con al menos un espacio múltiple, tres (3) habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas, salvo para el caso de la población indígena, para la cual prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la norma de sismo resistencia (NSR 2010) o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS 2000) o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen y el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas ± RETIE vigente. (...)

El 26 de enero de 2018 entre La Nación - Ministerio de Agricultura de Desarrollo Rural y Fiduagraria S.A., se suscribió el Contrato de fiducia mercantil de Administración y Pagos No. 2018472 cuyo objeto consiste en que Fiduagraria S.A., se obliga con el Ministerio, a construir un patrimonio autónomo de administración y pagos, del proyecto de vivienda de interés social rural para que actúe como su operador de conformidad con las facultades establecidas en el decreto 1071 de 2015 y/o la normatividad legal vigente.

En el marco del contrato de fiducia mercantil se suscribió el contrato No. 055-2018 suscrito entre LA SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. - FIDUAGRARIA S.A. - actuando única y exclusivamente como vocera y administradora del patrimonio autónomo VISR-MADR 2018 Y CONSORCIO CUNTOCA VISR cuyo objeto es *“Ejecutar por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los términos de referencia, la construcción de los SUBSIDIOS FAMILIARES DE*

VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL (SFVISR), correspondientes a los proyectos revisados y aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con cargo a los subsidios de la vigencia 2018, en concordancia con los diagnósticos y estructuración de proyectos que sean aprobados en la ejecución de dichas fases, a desarrollarse en los sitios y condiciones señaladas en el presente contrato en el alcance al objeto, realizando el transporte de los materiales y el acopio a los sitios propios dispersos de construcción” por un valor de \$10.496.318.578,82 y con un plazo de ejecución inicial de hasta 6 meses para el proyecto FIDU-18-VN-TOLIMA-BV-01C.CUNTOCA para la construcción de vivienda de interés social rural dispersa en los Departamentos de Tolima, Cundinamarca y Caquetá, vigencia 2018.

En el presupuesto (FORMULARIO C2 PRESUPUESTO GENERAL DE INVERSIÓN DEL PROYECTO PARA UN HOGAR) se establecen las características, cantidades y valor de los ítems que componen la construcción de cada una de las viviendas, el cual junto con el análisis de precios unitarios (APU), determinan el detalle a ejecutar en obra; no obstante, en la visita realizada por la CGR a las veredas Bajo Bélgica, Convenio, Montegrande, Laguneta, Pedregosa, Palo Cabildo, La Mejora, Santa Barbara, Mateo, Santa Barbara Parte Baja, Buena Vista y las Delicias Convenio, del 26 al 30 de septiembre y del 3 al 7 de octubre de 2022, se observaron faltantes en la ejecución de obra, como se relacionan a continuación:

Tabla 7
Relación de ítems ejecutados parcialmente y/o faltantes.

CEDULA	ITEM	ESPECIFICACIONES	VALOR DEL ÍTEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU	OBSERVACION DEL FALTANTE
35.2XX.XXX	06 CUBIERTA			
	0601 estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo negro mate	\$ 2.357.131,54	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 2.357.131,54	
5.88X.XXX	06 CUBIERTA			
	0601 estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo negro mate	\$ 2.357.131,54	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 2.357.131,54	
21.6XX.XXX	06 CUBIERTA			
	0601 estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo negro mate	\$ 2.357.131,54	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.

CEDULA	ITEM	ESPECIFICACIONES	VALOR DEL ITEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU	OBSERVACION DEL FALTANTE
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 2.357.131,54	
28.5XX.XXX	14 ESTRUCTURA METALICA			
	1401 estructura metálica pórtico acceso principal	Suministro e instalación pórtico acceso principal con anticorrosivo negro mate	\$ 575.946,84	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 575.946,84	
2.23X.XXX	06 CUBIERTA			
	0601 estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo negro mate	\$ 2.357.131,54	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 2.357.131,54	
28.5XX.XXX	14 ESTRUCTURA METALICA			
	1401 estructura metálica pórtico acceso principal	Suministro e instalación pórtico acceso principal con anticorrosivo negro mate	\$ 575.946,84	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 575.946,84	
1.12X.XXX.XXX	06 CUBIERTA			
	0601 estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo negro mate	\$ 2.357.131,54	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	08 INSTALACIONES ELECTRICAS			
	0801 red eléctrica interna	Red eléctrica	\$ 1.383.530,87	La vivienda no tiene red eléctrica en la zona de la cocina - sala, comedor
	14 ESTRUCTURA METALICA			
	1401 estructura metálica pórtico acceso principal	Suministro e instalación pórtico acceso principal con anticorrosivo negro mate	\$ 575.946,84	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 4.316.609,25	
1.106.XXX.XXX	14 ESTRUCTURA METALICA			
	1401 estructura metálica pórtico acceso principal	Suministro e instalación pórtico acceso principal con anticorrosivo negro mate	\$ 575.946,84	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 575.946,84	

CEDULA	ITEM	ESPECIFICACIONES	VALOR DEL ITEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU	OBSERVACION DEL FALTANTE
1.105.XXX.XXX	06 CUBIERTA			
	0601 estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo negro mate	\$ 2.357.131,54	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	14 ESTRUCTURA METALICA			
	1401 estructura metálica pórtico acceso principal	Suministro e instalación pórtico acceso principal con anticorrosivo negro mate	\$ 575.946,84	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 2.933.078,38	
20.2XX.XXX	06 CUBIERTA			
	0601 estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo negro mate	\$ 2.357.131,54	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	14 ESTRUCTURA METALICA			
	1401 estructura metálica pórtico acceso principal	Suministro e instalación pórtico acceso principal con anticorrosivo negro mate	\$ 575.946,84	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 2.933.078,38	
1.109.XXX.XXX	06 CUBIERTA			
	0601 estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo negro mate	\$ 2.357.131,54	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
	0605 cinta asfáltica autoadhesiva	suministro e instalación de flanche en cinta multiseal Sika ancho 15 cm x 10 cm	\$ 94.168,92	el flanche en el eje B no se encuentra instalado correctamente presentando filtración en épocas de invierno
	SUBTOTAL POR VIVIENDA		\$ 2.451.300,46	
11.4XX.XXX	06 CUBIERTA			
	0601 estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo negro mate	\$ 2.357.131,54	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.

CEDULA	ITEM	ESPECIFICACIONES	VALOR DEL ITEM SEGÚN PRESUPUESTO Y/O APU	OBSERVACION DEL FALTANTE
	0605 cinta asfáltica autoadhesiva	suministro e instalación de flanche en cinta multiseal Sika ancho 15 cm x 10 cm	\$ 94.168,92	el flanche en el eje B no se encuentra instalado correctamente presentando filtración en épocas de invierno
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$ 2.451.300,46	
06 CUBIERTA				
93.2XX.XXX	0601 estructura metálica de cubierta	Suministro e instalación de estructura de cubierta, base con anticorrosivo negro mate	\$ 2.357.131,54	Estructura sin acabado con anticorrosivo negro mate.
SUBTOTAL POR VIVIENDA			\$ 2.357.131,54	
SUMATORIA TOTAL DE LOS FALTANTES DE OBRA			\$ 28.598.865,15	

Elaboró: Equipo auditor

En el expediente contractual de trabajo social, se evidencian actas de entrega y recibo de obras suscritas por el contratista de obra (CONSORCIO CUNTOCA VISR), el contratista de interventoría (CONSORCIO INTERVIVIENDA NORTE) y el supervisor de Fiduagraria S.A.; así como, el certificado de cumplimiento para pagos validado por el interventor en las cuales se reconocen los ítems citados anteriormente, aunque como se evidenció en la visita de la CGR no fueron ejecutados.

Se observa en el expediente, que se realizó pago al contratista de obra por la totalidad de los ítems establecidos en el presupuesto inicial, aunque no fueron entregados o fueron ejecutados parcialmente, lo que conllevó a un presunto detrimento patrimonial en cuantía de **\$28.598.865,15**.

Como se observa, el detrimento es calculado por el valor de los ítems no ejecutados y/o que no cumplieron con las condiciones de completitud.

Los hechos descritos, ponen de manifiesto el incumplimiento de las obligaciones por parte de la interventoría adelantadas por el CONSORCIO INTERVIVIENDA NORTE, que da por recibidos ítems que no fueron instalados total o parcialmente; y por el incumplimiento por parte de CONSORCIO CUNTOCA VISR que como contratista de obra no ejecutó la totalidad de los ítems contratados.

Todo lo anterior, conllevó al reconocimiento de un valor pagado del contrato de obra superior a lo realmente ejecutado; circunstancia que genera un daño al patrimonio en cuantía de **\$28.598.865,15**.

Además, al no ejecutar la totalidad de las características consideradas en los ítems, provoca que, en algunos de ellos, se acelere el deterioro de los materiales e impacten las condiciones de habitabilidad de la vivienda.

Hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario y fiscal.

Respuesta de la entidad

Sobre los componentes de ejecución y el cálculo para determinar el presunto detrimento patrimonial, Fiduagraria S.A, precisa que se está relacionando el costo total de la actividad, lo cual conlleva a un mayor valor ya que se está sumando el valor del ítem según presupuesto y/o APU (análisis de precios unitario).

Indica, que no es procedente sumar el costo total del ítem (materiales, mano de obra y equipos) si no que se debe sumar según corresponda el supuesto faltante.

Fiduagraria, adjuntó un cuadro comparativo en cuanto a las actividades pendientes de realizar por parte del CONSORCIO CUNTOCA VISR, donde los recursos que podrían ser objeto de una reclamación son por un valor inferior (\$858.432,84) a lo estimado por la CGR en la observación (\$31.159.317,04).

Señala Fiduagraria que *“El óptimo y adecuado desempeño de las funciones asignadas a la interventoría es de suma importancia, pues de su actuación dependerá que la administración adopte oportuna y adecuadamente las medidas necesarias para mantener, durante la ejecución del contrato, las condiciones financieras, contables, jurídicas, administrativas y técnicas que fueron previstas en él, previniéndose de esa manera, la afectación de los intereses del Estado y un posible detrimento en el patrimonio público “.*

Análisis de respuesta

En relación con los ítems de lavaplatos y lavadero que inicialmente se habían incluido en la observación, éstos conforme a los soportes de entrega, se consideró cumplido y se aceptó el argumento de modificación por parte de los beneficiarios, razón por la cual, se retiraron estos ítems y su cuantía del hallazgo validado.

Respecto a los demás faltantes, es preciso señalar que se cuenta con las Actas de visita adelantadas por la CGR junto con funcionarios de Fiduagraria y/o de los contratistas, en las cuales se verificó los faltantes correspondientes citados en el hallazgo.

de acuerdo al análisis realizado a la respuesta de la entidad, la CGR no cuenta con un referente dentro del presupuesto del contrato (APU), que permita validar las cifras reportadas por Fiduagraria como presunto valor de los faltantes relacionados en la observación, si no que solo en el presupuesto se contempla el valor global por actividad, y en el APU no está detallado el valor por accesorios y/o acabados.

La CGR realizó la consulta de algunos de estos ítems en el mercado y verificó que no guardan cercanía con lo valorado por Fiduagraria; además, la fuente tomada por la CGR para el cálculo del faltante, corresponde al ítem del presupuesto y APU del contrato que establecía que los ítems requerían tales condiciones técnicas y de calidad para encontrarse en estado de recibo y satisfacción.

Respecto a la consideración de los precios incluyendo los materiales, la mano de obra (instalación), un costo por herramientas y el cálculo del A.I.U, es preciso indicar que al estar calculados sobre el valor de los ítems a pagar, debe ser considerado porque impacta lo pagado al contratista.

Valga señalar que, en las actas e informe de interventoría, no se observaron advertencias sobre estos faltantes para el reconocimiento del pago de las viviendas, por lo cual, se mantiene el incumplimiento de deberes de la interventoría.

Por lo anterior, la CGR valida que el valor indicado como sumatoria total de los faltantes de obra, corresponde al reconocimiento de un mayor valor pagado del contrato de obra, circunstancia que genera un daño al patrimonio en cuantía de \$28.598.865,15

En consecuencia, se valida el hallazgo administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.

Hallazgo No. 11 – Elementos contrato de obra 002-2019 Consorcio ASOVIT 064. Municipio Pitalito, Huila (administrativo con presunta connotación fiscal F7 y disciplinaria D9)

Constitución Política de Colombia

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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.

(...)

3. 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. (...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...).”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.

Ley 610 del 2020, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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

Artículo 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.

Decreto 900 de 2012, por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, establece en el artículo 2º. *“Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

“1. Corresponsabilidad. Es el criterio a partir del cual las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda aplicado en el componente rural, las entidades oferentes de proyectos de vivienda rural, las entidades operadoras, las entidades ejecutoras de estos proyectos, los interventores y los beneficiarios, son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal”.

Ley 1474 de 2011

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.”

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

PARÁGRAFO 3. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria Versión 4 del 30 de julio de 2021

11.ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptualizar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente. (...)

Manual Operativo Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR-MADR 2018:

CAPÍTULO 3. CONDICIONES GENERALES DEL SUBSIDIO.

3.4 DISEÑO DE LA VIVIENDA RURAL.

Para construcción de vivienda nueva, la solución habitacional tendrá un área mínima de cincuenta (50) metros cuadrados con al menos un espacio múltiple, tres (3) habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas, salvo para el caso de la población indígena, para la cual prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la norma de sismo resistencia (NSR 2010) o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS 2000) o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen y el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas ± RETIE vigente. (...)

En virtud del contrato de fiducia mercantil de administración y pagos no 20180472, suscrito el 26 de enero de 2018 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su calidad de entidad otorgante de los subsidios de vivienda de interés social rural de la vigencia 2018 y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – Fiduagraria S.A., quien funge como entidad operadora, vocera y administradora del patrimonio Autónomo-VISR-MADR y de acuerdo con lo establecido en la guía de diagnóstico y estructuración de proyectos, aprobada.

El 13 de marzo de 2019, se suscribió el contrato de obra No. 002-2019 entre Fiduagraria S.A. y el CONSORCIO ASOVIT-064, con el objeto de “ejecutar por el sistema de precio global fijo y sin fórmula de reajuste la construcción de hasta 188 soluciones de vivienda de interés social rural, correspondientes a los proyectos revisados y aprobados por el MADR”. el contrato de obra inicio el 13 de marzo de 2019 y finalizó el 15 de julio de 2020.

La CGR realizó visita técnica entre el 26 de septiembre y el 07 de octubre de 2022, al proyecto denominado FIDU-18-VN-HUILA-BV-03-C, ubicado en los municipios de Salado Blanco, Pitalito, Isnos, Oporapa, Hobo y Palestina, en el departamento del Huila, donde se evidenció que 2 de los 39 beneficios entregados presentan fallas técnicas por incorrecciones en sus procesos constructivos al momento de instalación; en las tablas 1 y 2 se detallan estas falencias:

Tabla 8
Detalle ítems glosados

Ítem / Descripción	M ² Por Vivienda	Núm. Viviendas	Valor M2	Total, Ítem	Observaciones CGR
0604 Repello mortero 1:4 impermeabilizado “Toxemen 1-a integral”.	5,16	10	\$ 15.899,86	\$ 820.432,78	Los lavaderos presentan filtraciones (ver imagen no. 2)

Ítem / Descripción	M ² Por Vivienda	Núm. Viviendas	Valor M2	Total, Ítem	Observaciones CGR
0309 suministro e instalación de teja fibrocemento N°5.	3	2	\$ 33.835,36	\$ 203.012,16	Las tejas de Fibrocemento fueron perforadas erradamente en su parte cóncava inferior al momento de la instalación del ducto de la estufa eco eficiente, generando filtraciones por daño en las mismas.
Total				\$ 1.023.444,94	

Fuente equipo auditor.

Imagen No. 2 **Filtraciones en lavaderos.**



Fuente equipo auditor.

Tabla 9
Beneficiarios e Ítems afectados

Cédula	Vereda	Ítems observados
XXXXX856	El Bombo	0604, 0309.
XXXXX437	El Porvenir Bruselas	0604, 0309.
XXXXX932	Batan	0309.
XXXXX046	Agua Fría	0309.
XXXXX856	Alto Brisas	0309.
XXXXX822	El Porvenir	0309.
XXXXX299	Honda Porvenir	0309.
XXXXX428	El Bombo	0309.
XXXXX635	La Argentina	0309.
XXXXX214	Alto Medianías	0309.

Fuente equipo auditor.

A pesar de esas falencias, las viviendas cuentan con acta de recibo a satisfacción, según los informes de interventoría y la entidad operadora. Es de anotar que a la fecha se ha realizado el pago al contratista por la suma \$2.062'478.880,00, correspondiente al valor total de 39 Viviendas.

Así las cosas, y en virtud de las deficiencias señaladas, se determina un presunto daño patrimonial en cuantía de **\$1.023.444,94**, el cual se encuentra documentado en el informe técnico de visita por parte de la CGR.

La circunstancia descrita, se presentó por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del CONSORCIO VIVIENDA NORTE; así como, las acciones tardías de la UG VISR de Fiduagraria, al certificar como recibidos ítems de obra no acordes a los lineamientos y especificidades técnicas; lo que genera afectaciones a la habitabilidad y daños a la estructura.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinara y fiscal.

Respuesta y análisis de la respuesta

La entidad Fiduagraria en su respuesta, allegó soportes y actas de recibo a satisfacción para el proyecto FIDU-18-VN-HUILA-BV-03, También expresó que los ítems observados pueden presentar deterioros debido a la falta de mantenimiento por parte de los beneficiarios, ya que la construcción de estas soluciones de vivienda se realizó hace más de dos años.

La CGR, establece que las falencias encontradas y evidenciadas en la visita de obra, difícilmente corresponden a falta de mantenimiento del beneficiario, dado que se trata de deficiencias en el momento de la construcción, como la instalación incorrecta de los amarres.

Además, en las actas e informes de interventoría, se observaron advertencias sobre las falencias, las cuales no fueron subsanadas por el constructor, y pese a ello, se procedió a recibir las viviendas con estos fallos.

Conforme a lo analizado por la CGR, y la evidencia del pago de las viviendas sin el correspondiente descuento de los ítems construidos de forma incorrecta o el resarcimiento de ello, se valida el hallazgo como administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

Hallazgo No. 12 - Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 242 de 2018 Consorcio Futuro – 2018. Proyecto Boyacá-Santander (Administrativo con presunta connotación fiscal F8 y disciplinaria D10)

Constitución Política

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

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 610 de 2000

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

(...)

Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de 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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por

cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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. (...)

3. 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. (...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.

Ley 1150 de 2007

“Artículo 15, sobre el régimen contractual de las entidades financieras estatales: “El párrafo 1o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:

Artículo 32.

(...)

Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual

“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.”

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.

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

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

*Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.
El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”*

Artículo 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o

circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

Parágrafo 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal condicionalmente exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Parágrafo 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria

11.ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptual, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos,

servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente.

Numeral 14. ACTIVIDADES GENERALES DEL SUPERVISOR

a) Efectuar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico de las actividades del contrato de interventoría, trabajo social o para la ejecución de los proyectos en el marco del desarrollo del objeto de la Unidad de Gestión VISR, de acuerdo con lo establecido en los documentos contractuales y las obligaciones propias de su cargo.

16.5. Trámite de anticipos

INTERVENTOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista objeto de interventoría. Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante

SUPERVISOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista, contratista de interventoría o de trabajo social, según corresponda. Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante.

Decreto 1071 de 2015:

Artículo 2.2.1.1.2

2. Entidad Operadora: Es la persona jurídica contratada por la Entidad Otorgante para que estructure el proyecto de vivienda, elabore los diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de Vivienda de Interés Social Rural.

3. Corresponsabilidad: Es el criterio a partir del cual las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social aplicado en el componente rural, y las Entidades Oferentes, Promotoras, Operadoras, Ejecutoras, los interventores y

los beneficiarios son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal.

Manual Operativo VISR Fiduagraria:

1.8.1 Obligaciones de la entidad Fiduciaria:

(...)

- Responder por la ejecución del objeto y alcance del contrato, en las condiciones de oportunidad y calidad pactadas*
- Administrar los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.*

(...)

- Hacer el seguimiento a la ejecución de los contratos de obra, de interventoría y trabajo social.*
- Realizar el seguimiento a la ejecución física de las obras, los avances del proyecto y la inversión de los recursos.*

El 26 de enero de 2018, se suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 2018-0472 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – Fiduagraria S.A., cuyo objeto fue la constitución de un patrimonio autónomo de administración y pagos del proyecto de vivienda de interés social rural para que actuara como operador de conformidad con las facultades establecidas en el Decreto 1071 de 2015.

En el marco del contrato de fiducia mercantil, Fiduagraria, suscribió el 7 de diciembre de 2018, contrato de obra No. 242 de 2018, con el Consorcio Futuro, con el objeto de ejecutar la construcción de 405 soluciones de vivienda en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Santander, por un valor de \$8.982.605.937.

Con ocasión de sucesivas prórrogas y modificaciones, el contrato obra suscrito con el Consorcio Futuro, extendió su plazo de ejecución hasta 16 de abril de 2022.

Una vez analizados los diferentes informes de supervisión e interventoría, se observa que, se giraron por concepto de anticipo al consorcio Futuro, las sumas de \$900.937.046 (28/10/2020) y \$148.140.549 (07/05/2021) para un total de \$1.048.537.595.

No obstante, y luego de finalizar el plazo de ejecución del contrato de obra, no se evidenció la construcción de vivienda, según informes de interventoría y

supervisión, por lo cual, el contratista no legalizó ni amortizó el valor girado a título de anticipo, pese a los diferentes requerimientos de la interventoría y las audiencias de incumplimiento adelantadas por Fiduagraria, lo que configura un presunto daño patrimonial en cuantía de **\$1.048.537.595**.

Es de anotar que, la no legalización del anticipo fue puesta en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación a través de denuncia penal radicada el día 6 de junio de 2022.

Así mismo, Fiduagraria presentó reclamación administrativa ante la correspondiente aseguradora, sin embargo, dicha actuación, no da cuenta de la recuperación efectiva del recurso público y, por ende, a la fecha, no existe resarcimiento del daño patrimonial.

La circunstancia descrita, se presentó por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Consorcio Futuro; así como, las acciones tardías de la Gerencia UG VISR de Fiduagraria, al no exigir por parte del contratista la soportabilidad de la ejecución del anticipo y no haber iniciado las actuaciones tendientes para declarar el incumplimiento del contratista; lo que genera pérdida del recurso girado por concepto de anticipo y por ende la no construcción de las viviendas de interés social rural.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Respuesta de la entidad

La entidad en su escrito de respuesta a la observación esgrime los siguientes argumentos:

“Del cumplimiento de los requisitos para el giro del anticipo y el rol de la interventoría en el seguimiento a la ejecución de los mismos:

(...)

Con fundamento en lo anterior, FIDUAGRARIA S.A. giró a la Fiducia constituida por el Ejecutor para el manejo del recurso por concepto de anticipo, una vez la interventoría del contrato recibió el plan de trabajo, el plan de inversión del anticipo y se suscribió el acta de inicio entre las partes. Es decir, cumplidos los presupuestos previstos en el contrato para tales efectos y previa verificación y aprobación de la interventoría, se autorizó el giro por tal concepto.

Ahora bien, en lo que respecta al seguimiento y soportabilidad de la ejecución del anticipo, es importante mencionar en este punto, que el contrato de la referencia contó con una interventoría integral para realizar seguimiento al contrato a través

del CONSORCIO INTERVIVIENDA SUR con el cual se suscribió el Contrato No. 256-2018, cuyo objeto es: “Realizar la interventoría técnica, financiera, administrativa y jurídica a los contratos de diagnóstico, estructuración y construcción de soluciones de vivienda de interés social rural con cargo a los subsidios de la vigencia 2018, de las obras de construcción de viviendas de interés rural (...).”

El CONSORCIO INTERVIVIENDA SUR en calidad de interventor del contrato de obra objeto de observación, tenía como obligación contractual relacionada con el anticipo, además del seguimiento integral a la ejecución del contrato, tal como lo prevé la cláusula tercera, el “verificar que el plan de inversión del anticipo presentado por el contratista de obra se realice en la forma allí indicada” y “vigilar que el constructor invierta el anticipo recibido por el contratante, en gastos exclusivamente imputables a la obra y de acuerdo con el plan de inversión del anticipo presentado por el mismo y aprobado por el contratista de interventoría y el contratante”.

De lo anterior se tiene, que es la Interventoría del contrato de obra, conforme el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal y lo previsto en el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, quien tenía a su cargo la tarea de fiscalización de este negocio jurídico y es quien fungía en virtud de su existencia y naturaleza, como el garante de la vigilancia y la soportabilidad de la ejecución, ya que para tales efectos fue contratado.

El objeto de contar con un interventor para el contrato de obra no es más que el vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Sobre este particular, el Consejo de Estado¹ ha señalado que: “El óptimo y adecuado desempeño de las funciones asignadas a la interventoría es de suma importancia, pues de su actuación dependerá que la administración adopte oportuna y adecuadamente las medidas necesarias para mantener, durante la ejecución del contrato, las condiciones financieras, contables, jurídicas, administrativas y técnicas que fueron previstas en él, previniéndose de esa manera, la afectación de los intereses del Estado y un posible detrimento en el patrimonio público.”

Así las cosas, el contratista de interventoría en ejercicio de sus actividades solicitó la soportabilidad de la ejecución de los recursos de anticipo, sin éxito alguno, por cuanto el contratista de obra se sustrajo de sus obligaciones contractuales sin ejecutar vivienda alguna y, en consecuencia, sin legalizar y amortizar correctamente el valor girado a título de anticipo.

Por lo anterior, FIDUGRARIA S.A. en calidad de contratante, inició en enero de 2021 reuniones por el presunto incumplimiento, con acompañamiento del garante del

contrato Compañía de seguros Zúrich buscando en ellas siempre el cumplimiento del objeto del contrato, esto es la materialización de los subsidios a través de la construcción de las viviendas por parte del Ejecutor, estableciendo compromisos con ese propósito; no obstante, el contratista de obra en un actuar irregular desatendió su obligación contractual. Se deduce entonces que, si bien el ejercicio de interventoría debió desplegarse con mayor control, el contratista de obra actuó de manera irregular y presuntamente fraudulenta.

Sin perjuicio de lo anterior y con el propósito de recuperar y salvaguardar el recurso público, FIDUGRARIA S.A. en calidad de contratante, viene desplegando todas las acciones posibles con ocasión de la falta de atención de los compromisos pactados por parte del contratista, de ahí que resultó necesario presentar en fecha 6 de marzo de 2022 reclamación administrativa ante la aseguradora Zúrich, bajo la cual se espera la recuperación del recurso ya que los presupuestos de no amortización y no devolución del anticipo están configurados. Como en efecto lo destaca la Contraloría, adicionalmente se presentó denuncia penal el 6 de junio de 2022 ante la Fiscalía General de la Nación por la actuación irregular del contratista con el anticipo girado por la entidad, estando a la espera que este ente investigue, acuse y se surta el proceso de responsabilidad penal que haya lugar.

Por tanto, no consideramos que las acciones sean tardías por parte de Fiduagraria S.A., sino que en una primera instancia corresponden al deber legal y contractual de la firma interventora contratada para el efecto segundo, las actividades desarrolladas por la fiduciaria se atendieron siempre en el marco de un debido proceso, atendiendo el escenario o etapa contractual del contrato en virtud de las vicisitudes presentadas en él, pidiendo el concepto, acompañamiento del garante del contrato.

- *Del cumplimiento del deber funcional por Fiduagraria S.A*

Establecida con claridad la figura de la interventoría en el presente contrato de obra, es menester señalar, que Fiduagraria S.A. en virtud del contrato suscrito y en calidad de contratante, cumplió con las obligaciones contractuales adquiridas en la ejecución del contrato y advertida la falta de voluntad del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones de amortización y devolución del recurso girado por concepto de anticipo, presentó las acciones legales correspondientes y viene surtiendo además los trámites de la etapa pos-contractual del contrato, esto es, la liquidación del mismo, con el propósito de exigir el reintegro de los recursos bien sea a través de la suscripción bilateral del acto de liquidación o unilateral conforme lo prevé el contrato.

Lo anterior, sin perjuicio del resultado de las acciones que se han presentado. Es así, como se avizora con suma claridad, que la entidad contratante ha actuado en sujeción no sólo a los mecanismos que prevé el contrato ante los incumplimientos contractuales no imputables a ésta, sino, además, en sujeción a su deber legal y constitucional. De tal suerte, que su comportamiento ha respondido a las etapas del contrato y a los valores o principios de la función pública y gestión fiscal. Con fundamento en lo expuesto, solicitamos de manera respetuosa al ente de control valorar todas las actividades desplegadas por la fiduciaria, para esta Observación No. 3 comoquiera que desde el deber funcional de Fiduciaria S.A. ésta desplegó y viene implementando todas las acciones legales correspondientes en procura de la recuperación del anticipo ante el mismo contratista incumplido y ante el garante del contrato, en sujeción a lo previsto en la Constitución Política, Ley 610 de 2000, Ley 1952 de 2019, Ley 1474 de 2011 y los principios generales que rigen la actividad contractual.

De esta manera damos respuesta de fondo a la observación planteada en el ejercicio de contradicción y defensa.

Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad, se determina por parte del equipo auditor, validar la observación como hallazgo por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan lo evidenciado por el equipo auditor.

La Fiduciaria resalta el cumplimiento de sus obligaciones contractuales con base en las actuaciones adelantadas para la liquidación del contrato de obra, así como las referidas a las reclamaciones administrativas ante la aseguradora Zurich, sin embargo, dichas actuaciones, no dan cuenta de la amortización y/o soporte del anticipo por parte contratista.

Sobre el particular, es de importancia señalar que, las actuaciones administrativas de reclamación ante las aseguradas que adelanta la Fiduciaria, no pueden ser consideradas por este órgano de control, como un resarcimiento en sí mismo, solo lo será, en la medida en que la entidad demuestre la recuperación efectiva del recurso público, bien sea, a través del pago que realice la aseguradora a título de indemnización, o con la devolución de los recursos girados a título de anticipo y no ejecutados por parte el contratista.

En virtud de lo anterior, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 sobre la naturaleza 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...”.

Así las cosas, y ante la finalización del plazo para la ejecución del contrato (16 de abril de 2022), lo cierto es que el contratista no legalizó, ni amortizó el recurso girado título de anticipo, por lo que se encuentra consolidado y materializado el daño fiscal.

Por otra parte, respecto a las obligaciones de la interventoría y de la fiduciaria en su calidad de contratante, se reitera lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2 del Decreto 1071 de 2015, en el que se señala con claridad, la corresponsabilidad de los actores frente a la ejecución de los proyectos, razón por lo cual, la falta de control y seguimiento a los pagos realizados al contratista, también es atribuible a la entidad operadora (Gerencia UG VISR).

Por lo anterior, se validó el hallazgo como administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

Hallazgo No. 13 - Pago por concepto de imprevisto 002-2019 Consorcio ASOVIT 064. Municipio Pitalito, Huila (administrativo con presunta connotación fiscal F9 y disciplinaria D11)

Constitución Política de Colombia

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades,

incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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. (...)

3. 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. (...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas

exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.

Ley 610 del 2020, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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

Artículo 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.

Decreto 900 de 2012, por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, establece en el artículo 2º. *“Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

"1. Corresponsabilidad. Es el criterio a partir del cual las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda aplicado en el componente rural, las entidades oferentes de proyectos de vivienda rural, las entidades operadoras, las entidades ejecutoras de estos proyectos, los interventores y los beneficiarios, son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal".

Ley 1474 de 2011

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."

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

PARÁGRAFO 3. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de

alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria Versión 4 del 30 de julio de 2021

11.ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptualizar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente. (...)

Manual Operativo Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR-MADR 2018:

CAPÍTULO 3. CONDICIONES GENERALES DEL SUBSIDIO.

3.4 DISEÑO DE LA VIVIENDA RURAL.

“Para construcción de vivienda nueva, la solución habitacional tendrá un área mínima de cincuenta (50) metros cuadrados con al menos un espacio múltiple, tres (3) habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas, salvo para el caso de la población indígena, para la cual prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la norma de sismo resistencia (NSR 2010) o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS 2000) o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen y el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas ± RETIE vigente.”

En virtud del contrato de fiducia mercantil No. 20180472, suscrito el 26 de enero de 2018 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su calidad de entidad otorgante de los subsidios de vivienda de interés social rural de la vigencia 2018 y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – Fidagraria S.A., quien funge como entidad operadora, vocera y administradora del patrimonio Autónomo-VISR-MADR de acuerdo con lo establecido en la guía de diagnóstico y estructuración de proyectos, aprobada.

El 13 de marzo de 2019, se suscribió el contrato de obra No. 002-2019 entre Fidagraria S.A. y el CONSORCIO ASOVIT-064, con el objeto de *“ejecutar por el sistema de precio global fijo y sin fórmula de reajuste la construcción de hasta 188 soluciones de vivienda de interés social rural, correspondientes a los proyectos revisados y aprobados por el MADR”*, por valor inicial \$4.734.374.866,04. El contrato de obra inició el 13 de marzo de 2019 y finalizó el 15 de julio de 2020.

Una vez analizados los diferentes informes de supervisión, se recibieron 39 viviendas que cuentan con acta de recibo a satisfacción. Según los informes de interventoría y la gerencia integral, se realizó pago al contrato de Obra No. 002-2019, según el siguiente detalle:

Tabla 10
Pagos por imprevistos contrato 002-2019.

Factura	Fecha	Pagado Construcción VISR	Pagado Imprevistos
CA 11	1/06/2020	\$ 352.980.095,49	\$ 5.294.701,50
CA 12	1/09/2020	\$ 449.247.394,26	\$ 6.738.711,00
CA 14	14/10/2020	\$ 288.801.896,31	\$ 4.332.028,50
FEV3	8/04/2022	\$ 160.445.497,90	\$ 2.406.682,50
		TOTAL	\$ 18.772.123,50

Fuente: Equipo auditor

La CGR, a través de revisión documental a las facturas CA 11, CA 12, CA 14, FEV3, evidenció que Fidagraria pagó por concepto de imprevistos un valor de \$18.772.123,50, sin mediar o soportar las actividades que dieran cuenta de dicha novedad en la ejecución de la obra.

La circunstancia descrita, se presentó por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del CONSORCIO VIVIENDA NORTE, al no acreditar los hechos que dieron lugar a los imprevistos, así como de la interventoría y supervisión al no verificar la causación y demostración de los mismos.

Lo anterior, genera daño por el pago de situaciones no acreditadas ni autorizadas sobre los recursos públicos, en cuantía de **\$18.772.123,50**.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y fiscal.

Respuesta de la entidad

“Patrimonio Autónomo VISR - MADR y el consorcio ASOVIT 064, se estableció por un sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste, dentro del cual, se encuentra incluido lo que corresponde a imprevistos, cuando un contrato se pacta de esta manera, quedan incluidos todos los costos en que deba incurrir el mismo para la ejecución de la obra; por ende, se entiende que se incluyen todos los costos directos e indirectos asociados al contrato. Bajo este sistema, la suma pactada es fija y está constituida como parte del valor del contrato, lo cual significa que no es susceptible de ser modificada, salvo que, por circunstancias extrañas.

En este tipo de contratos, la mayor cantidad de obra ejecutada es aquella que fue contratada pero que su estimativo inicial fue sobrepasado durante la ejecución, así, la prestación debida se prolonga sin modificación alguna al objeto contractual.

Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia con expediente 29054 de 2019, estableció que:

“Los contratos de obra por precio global son aquellos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma fija. En estos, el contratista es el único responsable de la vinculación de personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales.

En este tipo de contratos se entienden incluidos todos los costos, directos e indirectos, en los que incurra el contratista y, por ende, en principio no origina el reconocimiento de obras adicionales o mayores cantidades de obra no contempladas.”

Así las cosas, resulta palmario que Fiduararia S.A. pagó al contratista de obra conforme a la forma de pago pactada en el contrato, esto es, sistema de precio global, el valor total de obra y en ningún caso, puede predicarse que actuó por fuera del marco legal o de las instrucciones, comoquiera que por la naturaleza del precio global fijo también conocido como a precio alzado, no es posible reconocerle al contratista ni más ni menos que lo efectivamente pactado.

En este caso, el riesgo de construcción lo asume la entidad contratante, quien previo a la demostración del contratista de los imprevistos presentados, deberá reconocer

tales sumas si hay lugar en sede de liquidación del contrato. Sobre esta forma de pago, el Consejo de Estado en la sentencia antes referida, estableció que:

Adicionalmente, durante el año 2020, se declara la emergencia en Salud Pública con ocasión de la pandemia por Coronavirus realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 30 de enero de 2020, en consecuencia, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 mediante la cual declara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.”

Análisis de la respuesta

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado por la CGR, en cuanto a que el rubro “imprevistos” no se encuentra atado a la forma que se establezca para el manejo del patrimonio autónomo, “*sistemas de precios unitarios o precio global fijo sin fórmula de reajuste*”.

Los documentos anexos a la respuesta confirman la protocolización de las medidas preventivas y de protección ante el covid-19; sin embargo, estos soportes no acreditan la sustentabilidad del rubro o cuantía, por lo tanto, como lo ha indicado este ente de control “*El contratista tiene la obligación de discriminar o acreditar ante la entidad contratante la afectación del monto*”. Concepto AIU - Soportabilidad Imprevistos CGR-OJ-0194-2020.

También la omisión del oferente e interventoría, al no cumplir con su función contractual para la labor de verificación de esta condición, ante la falta de presentación de los informes de seguimiento posterior a la protocolización de entrega de las viviendas, y por ende tampoco la justificación del monto por un hecho fortuito, que es la situación que se cuestiona por parte de la CGR.

Por tal razón, se valida el hallazgo con las connotaciones indicadas.

Hallazgo No. 14 – Legalización y amortización de anticipo Contrato de Interventoría No. 256-2018 Consorcio Intervivienda Sur. Proyectos Casanare, Cundinamarca, Meta, Vichada, Arauca, Guaviare, Vaupés, Boyacá, Santander, Bolívar, Cesar, Magdalena, Norte de Santander, Córdoba y Sucre. (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria D12 y fiscal F10)

Constitución Política

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de

vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

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 610 de 2000

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

“Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de 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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y

funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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.

(...)

3. 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.

(...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.”

Ley 1150 de 2007

*“Artículo 15, sobre el régimen contractual de las entidades financieras estatales: “El párrafo 1o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:
Artículo 32.*

(...)

Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual.

“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.”

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.

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

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

Artículo 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán

responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

Parágrafo 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal condicionalmente exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Parágrafo 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria

11. ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) *Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptuar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente.*

Numeral 14. ACTIVIDADES GENERALES DEL SUPERVISOR

a) *Efectuar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico de las actividades del contrato de interventoría, trabajo social o para la ejecución de los proyectos en el marco del desarrollo del objeto de la Unidad de Gestión VISR, de acuerdo con lo establecido en los documentos contractuales y las obligaciones propias de su cargo.*

16.5. Trámite de anticipos

INTERVENTOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista objeto de interventoría. Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante.

SUPERVISOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista, contratista de interventoría o de trabajo social, según corresponda.

Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante.

Decreto 1071 de 2015:

Artículo 2.2.1.1.2

2. Entidad Operadora: *Es la persona jurídica contratada por la Entidad Otorgante para que estructure el proyecto de vivienda, elabore los diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de Vivienda de Interés Social Rural.*

3. Corresponsabilidad: *Es el criterio a partir del cual las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social aplicado en el componente rural, y las Entidades Oferentes, Promotoras, Operadoras, Ejecutoras, los interventores y*

los beneficiarios son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal.

Manual Operativo VISR Fiduagraria:

1.8.1 Obligaciones de la entidad Fiduciaria:

(...)

- Responder por la ejecución del objeto y alcance del contrato, en las condiciones de oportunidad y calidad pactadas*
- Administrar los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.*

(...)

- Hacer el seguimiento a la ejecución de los contratos de obra, de interventoría y trabajo social.*
- Realizar el seguimiento a la ejecución física de las obras, los avances del proyecto y la inversión de los recursos.*

Contrato de Interventoría No. 256 de 2018 Consorcio Intervivienda Sur

“Cláusula Tercera Obligaciones del Interventor

(...)

4) Realizar el acompañamiento de los diagnósticos al contratista en todos los departamentos donde se ejecutarán las viviendas, realizar el informe correspondiente de viabilidad o no viabilidad del lote, emitir su visto bueno para el inicio de las obras por parte del constructor y presentar informe de la vivita en un periodo no mayor a quince (15) días calendario.

(...)

8) Revisar la información que suministre el contratante con el objeto de garantizar el desarrollo normal de la obra y el cubrimiento total del proyecto.

(...)

12) Llevar control de programación. El contratista de interventoría debe hacer seguimientos estrictos al Plan de Trabajo y Programa de obra, entregados por el contratista de obra, implementando medidas correctivas a los hallazgos encontrados durante el desarrollo y ejecución del contrato de obra.

(...)

36) Vigilar que el constructor invierta el anticipo recibido del contratante, en gastos exclusivamente imputables a la obra y de acuerdo con el plan de inversión del anticipo presentado por el mismo y aprobado por el contratista de interventoría y el contratante.

37) Elaborar y presentar los informes especiales que solicite el contratante.

(...)

39) Consultar con el contratante toda prórroga en plazo fijado o en los plazos adicionales que el constructor solicite para compensar las demoras que se puedan causar durante la ejecución de los trabajos de construcción. La interventoría se abstendrá de pronunciarse hasta tanto el contratante decida sobre la petición y defina su posición sobre el término de la prórroga.

(...)

45 informar oportunamente al contratante o al supervisor del contrato que se designe para el efecto, cualquier inconsistencia o irregularidad en la ejecución del proyecto.”

Cláusula Décima Segunda. Garantías.

“El contratista para garantizar el cumplimiento de las obligaciones surgidas del presente contrato, se obliga a constituir en una compañía de seguros legalmente constituida en Colombia, las siguientes pólizas en formato para Entidades Particulares a favor del Patrimonio Autónomo VISR-MADR NIT. 830.053.630-9”

“Cumplimiento. 1. Buen manejo y correcta inversión de anticipo. 2. Cumplimiento de obligaciones contractuales. 3. Pago de salarios y prestaciones sociales. 4. Calidad del servicio prestado. (...).

Responsabilidad Civil extracontractual”

El 26 de enero de 2018, se suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 2018-0472 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – Fiduagraria S.A., cuyo objeto fue la constitución de un patrimonio autónomo de administración y pagos del proyecto de vivienda de interés social rural para que actuara como operador de conformidad con las facultades establecidas en el Decreto 1071 de 2015.

En el marco del contrato de fiducia mercantil, Fiduagraria, suscribió el 7 de diciembre de 2018, contrato de interventoría No. 256 de 2018, con el Consorcio Intervivienda Sur, con el objeto de “realizar la interventoría técnica, financiera, administrativa y jurídica a los contratos de diagnóstico, estructuración y construcción de las soluciones de vivienda de interés social rural con cargo a los subsidios de la vigencia 2018, de las obras de construcción de vivienda rural para 1853 SFVISR con cargo a la vigencia 2018”, en los departamentos de Casanare, Cundinamarca, Meta, Vichada, Arauca, Guaviare, Vaupés, Boyacá, Santander, Bolívar, Cesar, Magdalena, Norte de Santander, Córdoba y Sucre, en cuantía de \$4.348.955.466,24, y con término de ejecución hasta el 11 de enero de 2022.

Conforme a lo pactado en el presente contrato de interventoría No. 256-2018, se realizó giro de anticipo correspondiente al 30% del valor total del contrato, es decir, la suma de \$1.304.686.639,87, el cual fue girado a la cuenta de ahorros del Banco

de Bogotá, de acuerdo con el formato orden de pago de Fiduagraria S.A., de fecha 30 de abril de 2019.

Por otra parte, durante el plazo de ejecución del contrato de interventoría, no ha presentado informes que den cuenta de la ejecución del contrato, y no ha realizado amortizaciones al anticipo girado, pese a los diferentes requerimientos por parte de Fiduagraria, en las audiencias de incumplimiento adelantadas desde el pasado 8 de julio de 2021.

Por lo tanto, se estima un presunto daño patrimonial en cuantía de **\$1.304.686.639,87** correspondiente al valor del anticipo girado al interventor (contratista)

Adicionalmente, Fiduagraria presentó denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación, radicada el día 14 de septiembre de 2022, por la no legalización del anticipo y la ausencia de respuesta por parte del Interventor contratista.

Así mismo, Fiduagraria presentó reclamación administrativa ante la correspondiente aseguradora, sin embargo, dicha actuación, no da cuenta de la recuperación efectiva del recurso público y, por ende, a la fecha, no existe resarcimiento del daño patrimonial.

Lo anterior, se presentó por la falta de soportabilidad y amortización del anticipo por parte de la interventoría (contratista), así como, a la inobservancia de las funciones de seguimiento a cargo de la Entidad Operadora Fiduagraria S.A., por cuanto esta, no realizó una adecuada supervisión a las funciones a cargo de la interventoría, y no dio inicio de manera oportuna a la correspondiente reclamación ante la aseguradora, lo que genera riesgo de pérdida del recurso público destinado para dicha función.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Respuesta de la entidad

Fiduagraria S.A., remite documentos relacionados con los requerimientos y audiencias de incumplimiento realizadas al contratista de interventoría Consorcio Intervivienda Sur, con lo que indica haber realizado una adecuada supervisión del contrato y en virtud de ello gestionar todas las acciones tanto administrativas como penales, tendientes al reintegro del recurso girado por concepto de anticipo del contrato No. 256-2018; sin embargo, respecto a la evidencia documental sobre facturas de causación presentadas para pagos, la Fiduciaria no allegó soportes que permitan demostrar la amortización de este recurso, argumentando lo siguiente:

“Es así, como se hace necesario señalar que el contrato de interventoría No. 256 de 2018, fue suscrito con el objeto de realizar la interventoría técnica, financiera, administrativa y jurídica a los contratos de diagnóstico, estructuración y obra de los consorcios Caribe, Consorcio Norte, Consorcio Futuro, Consorcio VISR ING, los cuales finalizaron su plazo contractual en un porcentaje de ejecución inferior al 5%.

Así las cosas, el contratista de interventoría no presentó facturación, toda vez que, frente a lo explicado anteriormente, los avances de obra no superaron el porcentaje descrito en el literal b) de la cláusula octava, lo que imposibilitó la amortización de los recursos girados en calidad de anticipo.

b) El valor del contrato, se empezará a pagar una vez se haya alcanzado un avance de ejecución del diez por ciento (10%) de las unidades de vivienda contratadas por cada proyecto estructurado”

Por otra parte, Fiduagraria manifiesta haber presentado reclamación ante la compañía aseguradora Seguros Generales Suramericana S.A. y denuncia penal ante el ente investigador, con el objetivo de recuperar el recurso, por lo que solicita desestimar la observación, ya que el dinero proveniente del patrimonio público se encuentra surtiendo los procesos ya mencionados, que asegurarán la devolución de este.

Análisis de respuesta

La Fiduciaria resalta el cumplimiento de sus obligaciones contractuales con base en las actuaciones adelantadas para la liquidación del contrato de interventoría, así como las referidas a las reclamaciones administrativas ante la aseguradora Suramericana S.A., sin embargo, dichas actuaciones, no dan cuenta de la amortización y/o soporte del anticipo por parte del contratista.

Sobre el particular, es de importancia señalar que, las actuaciones administrativas de reclamación ante las aseguradas que adelanta la Fiduciaria, no pueden ser consideradas por este órgano de control, como un resarcimiento en sí mismo, solo lo será, en la medida en que la entidad demuestre la recuperación efectiva del recurso público, bien sea, a través del pago que realice la aseguradora a título de indemnización, o con la devolución de los recursos girados a título de anticipo y no ejecutados por parte el contratista.

En virtud de lo anterior, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 sobre la naturaleza 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...”.

Así las cosas, y ante la finalización del plazo para la ejecución del contrato de interventoría No. 256-2018 (11 de enero de 2022), lo cierto es que el contratista no legalizó, ni amortizó el recurso girado título de anticipo, por lo que se encuentra consolidado y materializado el daño fiscal.

Por lo anterior, y según lo dispuesto en los fundamentos legales y manuales operativos VISR, se tiene que, la fiduciaria, no adelantó acciones oportunas tendientes a ejercer un mayor control sobre la destinación del anticipo entregado al contratista, circunstancia que dio lugar al daño fiscal antes referido.

Hallazgo No. 15 – Suscripciones de suspensiones y/o modificaciones proyecto FIDU-19-VN-ARAUCA-01-BV-CONSORCIOARAUCAVISR, Municipios Cravo Norte, Saravena y Tame - Arauca (Administrativo)

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.”

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.

ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

(..)b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

Manual de contratación de bienes y servicios patrimonio autónomo VISR – MADR 2019

3. DEFINICIONES

Suspensión del contrato: Cesación temporal del plazo de ejecución de un contrato, el cual constara en acta suscrita por acuerdo justificado entre las partes. En ningún momento la suspensión modificará el plazo de ejecución pactado. El tiempo durante el cual se suspenda la ejecución del contrato no se contabilizará, y se reiniciará su conteo una vez termine la suspensión.

Una vez se hayan superado las causas que dieron origen a la suspensión, se procederá a suscribir la respectiva Acta de Reinicio del contrato entre las partes.

El Supervisor del contrato velará porque el contratista aporte al reinicio del contrato, la ampliación de la vigencia de las garantías por el tiempo que dure la suspensión.

8.4.3. SITUACIONES EXCEPCIONALES DEL CONTRATO

8.4.3.1 Suspensión: Se podrá suspender el plazo de ejecución del contrato mediante acta suscrita por acuerdo justificado entre las partes y por razones diferentes al incumplimiento del contrato por parte del contratista o el Patrimonio VISR-MADR 2019, previo concepto y aval por parte del Supervisor. Para el caso de los contratos de obra, deberá adicionarse el concepto favorable del interventor.

En ningún momento la suspensión modificará el plazo de ejecución pactado. El tiempo durante el cual se suspenda la ejecución del contrato no se contabilizará. Una vez se hayan superado las causas que justificadamente dieron origen a la suspensión, se procederá a suscribir la respectiva Acta de Reinicio del contrato entre las partes.

El Supervisor del contrato es quien elaborará el acta de suspensión y reinicio, y se encargará de gestionar el trámite de firmas por las partes que en ella intervienen. El Supervisor del contrato velará porque el contratista aporte al reinicio del contrato, la ampliación de la vigencia de las garantías por el tiempo que dure la suspensión.

Manual de contratación de empresa de bienes y servicios para el programa de vivienda de interés social rural – VISR 2020

4. GLOSARIO

Suspensión: Es una medida de tipo provisional y excepcional que se contiene en un acta a través de la cual el representante legal de la COPIA fiduciaria y el contratista acuerdan la cesación temporal de la ejecución de un contrato, cuando se presenten situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o interés público que impidan temporalmente su continuidad y es precisamente que la misma no puede ser indefinida, sino que debe estar sujeta al vencimiento de un plazo o al cumplimiento de una condición. Durante la suspensión no son exigibles las obligaciones, pero

deberán estar vigentes las garantías y se debe conservar la apropiación presupuestal.

12. ASPECTOS GENERALES DE LA SUPERVISIÓN

12.2. Obligaciones del Supervisor

16. Solicitar de manera oportuna tal como lo señala el presente manual, la prórroga, adición, modificación, suspensión o liquidación del contrato.

El 25 de julio de 2019 se suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 2019-0418, entre Fiduagraria S.A. y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto es “(...) *La Fiduciaria se obliga con EL MINISTERIO, a constituir un Patrimonio Autónomo de Administración y Pagos, para la administración de los recursos de los subsidios de vivienda de interés social rural, otorgados por EL MINISTERIO, con el fin que actúe como su operador, de conformidad con las facultades establecidas en el Decreto Ley 890 de 2017, el Decreto 1071 de 2015 y/o la normatividad legal vigente.*”

En el marco del contrato de fiducia mercantil se suscribió el contrato de diagnóstico y estructuración No. 058-2020 suscrito entre LA SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. - FIDUAGRARIA S.A. - actuando única y exclusivamente como vocera y administradora del patrimonio autónomo VISR-MADR 2019 Y CONSORCIO ARAUCA VISR, cuyo objeto es “*Ejecutar por el sistema de precio global fijo sin fórmula de reajuste y de conformidad con las especificaciones establecidas en los estudios previos, el diagnóstico integral, re diagnósticos que se requieran y la estructuración de proyectos de hasta CIENTO SETENTA Y UNO (171) Soluciones de Vivienda de Interés Social Rural de los hogares beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social rural, correspondientes a los proyectos validados y verificados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con cargo a los subsidios de la vigencia 2019, de acuerdo al ANEXO No. 1 CUADRO DE SFVISR EN LAS MODALIDADES DE VIVIENDA NUEVA y ANEXO No. 2 PERSONAL MINIMO REQUERIDO*”, por un valor de *Hasta la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES SEICIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$ 53.645.094,00)M/CTE* y con un plazo de ejecución inicial de 3 Meses para el proyecto FIDU-19-VN-ARAUCA-01-BV- CONSORCIO ARAUCA VISR.

Así mismo, se suscribió acta de inicio con fecha del 21 de enero de 2021, otrosí No. 01 con una adición en plazo de ejecución de 3 meses más, hasta el 21 de julio de 2021 y otrosí No. 02 con una nueva adición de plazo de 2 meses más, hasta 21 de septiembre de 2021.

Revisado el expediente contractual de diagnóstico y estructuración No. 058-2020, se observó, la suscripción de la suspensión No. 01 el día 20 de septiembre de 2021 por 30 días calendario a partir de dicha fecha y hasta el 19 de octubre de 2021. Así mismo, se evidenció que la ampliación No. 01 a la suspensión No. 01, se firmó el 20 de octubre de 2021 de manera extemporánea incumpliendo con los términos de tiempo establecidos, y lo previsto en el manual de contratación de la entidad.

La anterior circunstancia, se presentó por la omisión en el ejercicio de la supervisión al no verificar los tiempos establecidos para la suscripción de las novedades contractuales, lo que genera incertidumbre respecto a la validez de las actuaciones contractuales.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad

Fiduagraria manifiesta en su respuesta que según el Otro sí No. 2, el contrato tenía una duración de 8 meses, con fecha de terminación contractual el 21 de septiembre de 2021.

La entidad hace referencia a las fechas de suscripción de cada una de las modificaciones y/o prórrogas al contrato y aducen que *“se suscribe el 20 de septiembre el Acta de Suspensión No. 1, con fecha de inicio 20 de septiembre del 2021 hasta el 19 de octubre de 2021, reiniciando así el 20 de octubre de 2021, quedando como nueva fecha de vencimiento del plazo de ejecución el 21 de octubre de 2021. Posteriormente, se suscribe el acta de Ampliación No. 1 a la Suspensión No. 1, el 20 de octubre del año 2021, con fecha de inicio el día 20 de octubre de 2021 y reiniciando el 20 de noviembre de 2021 y que las actuaciones contractuales fueron suscritas dentro de los tiempos establecidos y en vigencia del contrato, razón por la cual, sí existe certeza sobre la expedición de la mismas.”*

Análisis de la respuesta

Teniendo en cuenta que las evidencias aportadas por la entidad, no reflejan situación diferente a lo señalado por la CGR, lo cual, es que no se adelantó la referida prórroga con la debida antelación, tal y como se realizó con las demás ampliaciones y novedades contractuales efectuadas durante la ejecución del contrato, lo que conllevó a que se ampliara el plazo después de vencido el término de duración.

Por lo tanto, se valida el hallazgo como administrativo.

Hallazgo No. 16 - Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 052 de 2019 CONSORCIO COLOMBIA 2019 VISR y notificación aseguradora cesión contractual (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria D13 y solicitud de apertura de indagación preliminar I.P.2)

Constitución Política

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

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 610 de 2000

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

(...)

Artículo 6o. Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de 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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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.
(...)*

3. 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. (...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)"

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.

Ley 1150 de 2007

“Artículo 15, sobre el régimen contractual de las entidades financieras estatales: “El parágrafo 1o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:

Artículo 32.

(...)

Parágrafo 1o. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades.

En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.”

Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea

el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

Ley 1474 de 2011. Supervisión e interventoría contractual.

“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.”

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.

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

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

Artículo 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

Parágrafo 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal condicionalmente exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Parágrafo 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos

públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria Versión 4 del 30 de julio de 2021

11. ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptualizar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente.

Numeral 14. ACTIVIDADES GENERALES DEL SUPERVISOR

a) Efectuar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico de las actividades del contrato de interventoría, trabajo social o para la ejecución de los proyectos en el marco del desarrollo del objeto de la Unidad de Gestión VISR, de acuerdo con lo establecido en los documentos contractuales y las obligaciones propias de su cargo.

16.5. Trámite de anticipos

INTERVENTOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista objeto de interventoría. Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante

SUPERVISOR:

Revisar y aprobar el plan de inversión del anticipo del contratista, contratista de interventoría o de trabajo social, según corresponda.

Validar la existencia de una cuenta de fiducia o cuenta conjunta, si aplica, para manejo de recursos del anticipo, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Previo al giro de estos, por parte de la Entidad Contratante.

Decreto 1071 de 2015:

Artículo 2.2.1.1.2

2. Entidad Operadora: Es la persona jurídica contratada por la Entidad Otorgante para que estructure el proyecto de vivienda, elabore los diagnósticos técnicos correspondientes y administre los recursos destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de Vivienda de Interés Social Rural.

3. Corresponsabilidad: Es el criterio a partir del cual las Entidades Otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social aplicado en el componente rural, y las Entidades Oferentes, Promotoras, Operadoras, Ejecutoras, los interventores y los beneficiarios son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal.

Manual Operativo Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR-MADR 2018:

“1.8.1 Obligaciones de la entidad Fiduciaria:

(...)

- Responder por la ejecución del objeto y alcance del contrato, en las condiciones de oportunidad y calidad pactadas*
- Administrar los recursos entregados destinados para cumplir el objeto contratado.*

(...)

- Hacer el seguimiento a la ejecución de los contratos de obra, de interventoría y trabajo social.*
- Realizar el seguimiento a la ejecución física de las obras, los avances del proyecto y la inversión de los recursos.”*

El 26 de enero de 2018, se suscribió el contrato de fiducia mercantil No. 2018-0472 entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario – Fiduagraria S.A., cuyo objeto fue la constitución de un patrimonio autónomo de administración y pagos del proyecto de vivienda de interés social rural para que actuara como operador de conformidad con las facultades establecidas en el Decreto 1071 de 2015.

En el marco del contrato de fiducia mercantil, Fiduagraria, suscribió el 26 de diciembre de 2019, contrato de obra No. 052 de 2019, con el CONSORCIO COLOMBIA 2019, con el objeto de ejecutar la construcción de 74 soluciones de vivienda en los municipios de Mutatá y San Pedro de Urabá en el Departamento de Antioquia y municipio de Monteblando del departamento de Córdoba, por un valor de \$ 3.055.460.814,74.

Con ocasión de sucesivas prórrogas y modificaciones, el contrato obra suscrito con el Consorcio Colombia 2019, extendió su plazo de ejecución hasta 22 de septiembre de 2022.

Una vez analizados los diferentes informes de supervisión e interventoría, se constató que se giraron por concepto de anticipo al Consorcio Colombia 2019, la suma de \$284.901.075,97 el 14 de mayo de 2021, correspondiente al 30% del valor de las 23 viviendas a construir en el municipio de Mutatá.

Finalizado el plazo de ejecución del contrato de obra, se evidenció la construcción y recibo a satisfacción de 3 viviendas, por valor de \$123.870.033,03 (a valor de \$41.290.011,01 por vivienda) según informes de interventoría y supervisión.

En Oficio de la Interventoría CI No. 046-2019- 26 del 01 abril de 2022, correspondiente a *“Concepto técnico sobre terminación de mutuo acuerdo del contrato”*, indican que quedan pendientes por recibir 10 unidades (con alistamiento de terreno y bases únicamente), y sin ejecutar 10 para el total de las 23 autorizadas.

No obstante, a los diferentes requerimientos de la interventoría y las audiencias de incumplimiento adelantadas por Fiduagraria, el contratista no legalizó ni amortizó el valor girado a título de anticipo, lo que configura un presunto daño patrimonial en cuantía de **\$161.031.042,94**, correspondiente al valor del anticipo realizado para el municipio de Mutatá, menos el valor de las tres viviendas recibidas a satisfacción.

Así mismo, Fiduagraria presentó reclamación administrativa ante la correspondiente aseguradora, sin embargo, dicha actuación, no da cuenta de la recuperación efectiva del recurso público y, por ende, a la fecha, no existe resarcimiento del daño patrimonial.

La circunstancia descrita, se presentó por la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Consorcio Colombia 2019; el incumplimiento de obligaciones de la Interventoría a cargo de SB construcciones SAS; así como, las acciones tardías de la Gerencia UG VISR de Fiduagraria, al no exigir por parte del contratista la soportabilidad de la ejecución del anticipo y no haber iniciado las actuaciones tendientes para declarar el incumplimiento del contratista; lo que genera pérdida del recurso girado por concepto de anticipo y por ende la no construcción de las viviendas de interés social rural.

Es pertinente aclarar que, de acuerdo a lo informado por la ciudadana denunciante ante la CGR, de las 10 viviendas identificadas como pendientes por recibir, y que el contratista de obra entregó el alistamiento de terreno y las bases, los beneficiarios

realizaron la construcción de las viviendas con su propio patrimonio, ante la urgencia de contar con una vivienda digna.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y con solicitud de apertura de Indagación preliminar.

Respuesta de la entidad

La Fiduciaria, expone en su respuesta que según lo establecido en su comunicación AGO8-10, se soportan 12 actas y que con comunicación AG8-38, soporta el acta del beneficiario, de fecha 15 de marzo de 2022, para lo cual se da inicio a la liquidación del contrato con los siguientes valores:

PROYECTO "FIDU-18-VN-ANTIOQUIA-BV-UARIV-02-CONSORCIO COLOMBIA 2019"	
VR PROYECTO (23 VISR)	949.670.253,23
ANTICIPO (30%)	284.901.075,97
VISR ENTREGADAS (13 VISR)	536.770.143,13
SALDO A FAVOR CONTRATISTA*	251.869.067,16

Que, de acuerdo a lo expuesto, se indica que *"(...) el recurso girado por concepto de anticipo para el proyecto denominado "FIDU-18-VN-ANTIOQUIA-BV-UARIV-02-CONSORCIO COLOMBIA 2019" se amortizará contra el acta de liquidación, la cual se encuentra en trámite según lo manifestado por la Unidad de Gestión VISR". Realizando el respectivo balance y cruce de cuentas."*

Por otra parte, expresa referente al daño *"(...) La Corte Constitucional en SU- 620 de 1996, frente al tema del daño en el proceso de responsabilidad fiscal, ha dicho: "Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud"*.

Análisis de la respuesta

La Fiduciaria, resalta el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, basados en las actuaciones adelantadas para la liquidación del contrato de obra, teniendo en cuenta que amortizará los recursos, tan solo con las actas de entrega de los inmuebles a los beneficiarios; sin embargo, no existe soporte o informe físico o fotográfico, por parte del interventor o supervisor, donde se corrobore la verificación del estado de las condiciones técnicas de las viviendas, como lo indica el contrato.

Dichas actuaciones, deberán cumplir con los soportes que expresa el contrato, considerando que se entiende como obra ejecutada, las viviendas terminadas y

recibidas a satisfacción por parte del beneficiario, y con acta de entrega final y recibo de obras, debidamente suscrito por la interventoría y el contratista de obra, la cual a la fecha no forma parte del expediente suministrado por la fiduciaria.

Aunque la entidad enuncia un proyecto de liquidación del contrato, es preciso señalar, que hasta tanto no se adelante las actuaciones administrativas establecidas en el contrato y en los manuales, y se determine el balance financiero del contrato, se mantiene la situación inicialmente observada por la CGR, esto es, la No amortización del Anticipo, y que se encuentra en cuentas del contratista de obra, sin ejecución o sin devolución al patrimonio autónomo.

En consecuencia, se valida como hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario y con solicitud de indagación preliminar.

Hallazgo No. 17 – Funcionamiento sistema séptico del proyecto "FIDU-18-VN-ANTIOQUIA-BV-UARIV-01". Municipio de Dabeiba, Departamento Antioquia (Administrativo con presunta incidencia disciplinaria D14 y fiscal F11)

Constitución Política de Colombia

Artículo 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

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 1952 de 2019 - Código Disciplinario Único.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. “Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Artículo 27. Acción y omisión. “Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de 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.

(...)

3. 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. (...)

16. 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.”

“Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)”

“Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. 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.

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.

Ley 610 del 2020, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

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

Artículo 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.

Decreto 900 de 2012, por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, establece en el artículo 2º. "Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

"1. Corresponsabilidad. Es el criterio a partir del cual las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda aplicado en el componente rural, las entidades

oferentes de proyectos de vivienda rural, las entidades operadoras, las entidades ejecutoras de estos proyectos, los interventores y los beneficiarios, son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal".

Ley 1474 de 2011

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."

PARÁGRAFO 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

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

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

PARÁGRAFO 3. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable

con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Guía de Roles y Responsabilidades de la Supervisión e interventoría UG VISR de Fiduagraria Versión 4 del 30 de julio de 2021

11.ACTIVIDADES GENERALES DEL INTERVENTOR

a) Revisar, verificar, validar, inspeccionar, aceptar, rechazar, hacer seguimiento, evaluar, conceptualizar, recomendar el avance y exigir cumplimiento a los trabajos, servicios, actividades, procesos, procedimientos, en especial entregables del objeto contractual y la ejecución del mismo en el marco del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, económico, jurídico, social y ambiental, en ejercicio de las funciones asignadas contractualmente. (...)

Manual Operativo Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – SFVISR-MADR 2018:

CAPÍTULO 3. CONDICIONES GENERALES DEL SUBSIDIO.

3.4 DISEÑO DE LA VIVIENDA RURAL.

Para construcción de vivienda nueva, la solución habitacional tendrá un área mínima de cincuenta (50) metros cuadrados con al menos un espacio múltiple, tres (3) habitaciones, baño, cocina, cuarto de herramientas, alberca para el almacenamiento de agua y limpieza, y saneamiento básico, incluyendo aparatos e instalaciones hidráulicas y sanitarias de la vivienda, así como la solución de manejo de excretas y/o aguas residuales domésticas, salvo para el caso de la población indígena, para la cual prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se dé cumplimiento a la norma de sismo resistencia (NSR 2010) o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, y al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS 2000) o las normas que lo modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen y el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas - RETIE vigente. (...)

Fiduagraria S.A. realizó la contratación correspondiente a los proyectos aprobados FIDU-18-VN-ANTIOQUIA-BN-01 y FIDU-18-VN-ANTIOQUIA-BV.01 que forman parte del contrato de obra No. 037 de 2019, suscrito con C.VIVIENDA SALUDABLE 2019.

En el Formulario 5 Presupuesto General de Inversión del Proyecto para un Hogar se establecen las características, cantidades y valor de los ítems que componen la construcción de cada una de las viviendas, el cual junto con el análisis de precios unitarios (APU) determinan el detalle a ejecutar en obra; no obstante, en la visita realizada por la CGR a las veredas Sever y Antado con inspección visual técnica se pudo corroborar que algunos ítems no fueron ejecutados conforme a las especificaciones técnicas contratadas.

La CGR realizó visita técnica entre los días 26 al 30 de septiembre de 2022 a las viviendas terminadas, en la que se observó que, en 16 viviendas se presentan deficiencias técnicas en la ejecución de obra.

Se estableció conforme a registro fotográfico en el momento de la entrega de las viviendas que se instaló el sistema séptico, sin embargo, en la visita realizada por la CGR, se determinó que fueron instalados de forma inadecuada, por lo que no cumplen con el propósito de tratamiento de aguas negras y no se encuentran en funcionamiento.

Imagen No. 3 Visita realizada por la CGR en octubre de 2022



Fuente Equipo Auditor

Así mismo, se evidenció en la visita, que en algunos casos fueron desinstalados por los beneficiarios, en razón a que los olores y el mal manejo de este sistema, hacia inhabitable la vivienda, y en algunos de ellos, los beneficiarios realizaron nuevas instalaciones de sistemas de tratamiento, y en otros casos estos elementos se encuentran sin uso, y vertiendo las aguas sin ningún manejo de los mismos.

Los beneficiarios durante la visita, señalaron que estas condiciones de vertimiento directo, les afectan menos que cuando estaban los tanques por el empozamiento de las aguas en los mismos.

Imagen No. 4 Fotos de viviendas en donde el sistema fue desmontado



Fuente Equipo Auditor

La CGR, establece que este sistema fue pagado en las viviendas entregadas y fue verificado las deficiencias en 16 viviendas, razón por la cual se determina un presunto daño patrimonial en cuantía de \$26.489.708,72, correspondiente al valor de este ítem en el Presupuesto / APU, así:

Tabla 11
Detalle ítems glosados

Ítem / Descripción	Especificaciones	Cantidad	Valor	Valor del ítem según APU, como lo indican los detalles.
1301 – SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES	Suministro e instalación Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales.	1 Und	1.219.700,01	\$1.219.700,01
1302 – TRATAMIENTO SECUNDARIO Y EFLUENTES A CAMPO DE INF. O POZO DE ABSORCIÓN REDES DE CONECCIÓN Y EFLUENTES RAS 2000	Suministro y adecuación de Pozo de Absorción	1 Und	338.519,15	\$338.519,15
Total (CD)				\$1.558.219,16
Total, por el número de viviendas afectadas, según visita técnica (16)				\$24.931.506,56

Los hechos descritos, ponen de manifiesto el incumplimiento por parte del CONSORCIO VIVIENDA SALUDABLE 2019, como contratista de obra; y el incumplimiento de las obligaciones por parte de la interventoría a cargo del CONSORCIO INTERVIVIENDA NORTE, que dio por recibidos y autorizó el pago de ítems que no fueron instalados de forma correcta y que no están en funcionamiento por la incorrecta instalación.

Todo lo anterior, conllevó al reconocimiento de un valor pagado del contrato de obra por elementos que no fueron instalados correctamente, y por ende no se encuentran

en funcionamiento, ni cumplen con el propósito de tratar las aguas negras de la vivienda, lo que generó un presunto daño al patrimonio en cuantía de **\$24.931.506,56**.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y fiscal.

Respuesta de la entidad





La entidad manifiesta en su respuesta que se ha dado cumplimiento a los deberes de la supervisión, y que es la interventoría quien conforme con lo establecido en la Ley 1474 de 2011, quien tiene la tarea de fiscalización del negocio jurídico, así como la vigilancia y soporte de la ejecución.




Indica que, en las actas de entrega relacionadas, se encuentra el recibo a satisfacción por parte de los beneficiarios entre el 27 de abril y el 4 de septiembre de 2021, y que la visita realizada por la CGR ocurre un año después de la entrega formal de las viviendas.




Allega la entidad, el registro fotográfico de los sistemas sépticos de las viviendas que fueron visitadas por la CGR con acompañamiento de la fiduciaria y/o los contratistas, y que son parte de lo observado, así:




Tabla 12
Registro fotográfico de instalación de sistema séptico.

No	Nombre del Beneficiario	Fotografía
1	1.148.XXX.XXX. DBD Fotografía: Instalación del Sistema Séptico. Fuente: Informe semanal de Interventoría No.40	
2	1.039.XXX.XXX ADC Fotografía: Instalación del Sistema Séptico. Fuente: Imagen suministrada por el contratista – Nov-2021	

No	Nombre del Beneficiario	Fotografía
3	<p>1.007.XXX.XXX EAC Fotografía: Instalación del Sistema Séptico. Fuente: Informe semanal de Interventoría No.53</p>	
4	<p>8.419.XXX. FCD Fotografía: Instalación del Sistema Séptico. Fuente: Imagen suministrada por el contratista – Nov-2021</p>	
5	<p>43.41X.XXX FNDU Fotografía: Instalación del Sistema Séptico Fuente: Informe semanal de Interventoría No.40 del 19 de 21 de junio de 2021</p>	
6	<p>8.419.XXX GADC Fotografía: Instalación del Sistema Séptico. Fuente: Imagen suministrada por el contratista – Nov-2021</p>	

No	Nombre del Beneficiario	Fotografía
7	<p>8.075.XXX JLDJ</p> <p>Fotografía Instalación del Sistema Séptico.</p> <p>Fuente: Informe semanal de Interventoría No.40</p>	
8	<p>8.075.XXX JG</p> <p>Fotografía Instalación del Sistema Séptico.</p> <p>Fuente: Informe semanal de Interventoría No.38</p>	
9	<p>30.02X.XXX LDD</p> <p>Fotografía: Instalación del Sistema Séptico.</p> <p>Fuente: Imagen suministrada por el contratista – Nov-2021</p>	

No	Nombre del Beneficiario	Fotografía
10	<p>8.418.XXX LD</p> <p><i>Fotografía: Instalación del Sistema Séptico.</i></p> <p><i>Fuente: Imagen suministrada por el contratista – Nov-2021</i></p>	
11	<p>1.193.XXX.XXX LNDD</p> <p><i>Fotografía: Instalación del Sistema Séptico.</i></p> <p><i>Fuente: Imagen suministrada por el contratista – Nov-2021</i></p>	
12	<p>1.007.XXX.XXX MBP</p> <p><i>Fotografía: Instalación del Sistema Séptico.</i></p> <p><i>Fuente: Imagen suministrada por el contratista – Nov-2021</i></p>	
13	<p>43.41X.XXX NCD</p> <p><i>Fotografía: Instalación del Sistema Séptico.</i></p> <p><i>Fuente: Imagen suministrada por el contratista – Nov-2021</i></p>	





No	Nombre del Beneficiario	Fotografía
14	<p>8.418.XXX ODJMM Fotografía: Instalación del Sistema Séptico. Fuente: Imagen suministrada por el contratista – Nov-2021</p>	
15	<p>8.418.XXX RDB Fotografía: Instalación del Sistema Séptico. Fuente: Imagen suministrada por el contratista – Nov-2021</p>	
16	<p>1.007.XXX.XXX SBP Fotografía Instalación del Sistema Séptico. Fuente: Informe semanal de Interventoría No.38</p>	

No	Nombre del Beneficiario	Fotografía
17	1.039.XXX.XXX UGJ Fotografía Instalación del Sistema Séptico. Fuente: Informe semanal de Interventoría No.53	

Indica la fiduciaria que: “... como se trata de un sistema que demanda un correcto manejo, resaltamos que en la formalización de la entrega de la vivienda a cada beneficiario se entregó una copia del documento “MANUAL DEL PROPIETARIO OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO” (adjunto a la presente comunicación), dentro del cual se les contextualizó cada uno de los componentes que lo integran. Esto lo señalamos, en el sentido que, su deterioro o fallo producto de la mala utilización y/o deshabilitación, como aquí sucedió, es responsabilidad meramente del beneficiario. Precisamente en este punto descansa la importancia de la información y conocimiento de los cuidados y mantenimientos de los equipos, en el entendido que diferente a los desperfectos del equipo es culpa exclusiva del beneficiario la falta de cuidado y mantenimiento.”

Argumenta la fiduciaria que: “...se logró evidenciar en las viviendas visitadas que se señalarán a continuación, en el marco del acompañamiento hecho a la CGR al Resguardo Sever y vereda Antado, es que, por criterio propio y argumentos meramente culturales, estos beneficiarios del proyecto, los cuales hacen parte del pueblo indígena Embera, extrajeron los tanques de polietileno, para darles usos diferentes a los previstos inicialmente.”

Tabla 13
Casas con extracción de tanques

No	Nombre del Beneficiario	fotografía
2	<p>1.039.XXX.XXX ABC <u>El beneficiario retiró el tanquesin motivo aparente.</u> Fotografía Sistema Séptico Fuente: Informe de visita de comisión 27 de septiembre de 2022.</p>	
3	<p>1.007.XXX.XXX EAC <u>El beneficiario retiró el tanquesin motivo aparente.</u> Fotografía Sistema Séptico Fuente: Informe de visita de comisión 27 de septiembre de 2022.</p>	
4	<p>8.419.XXX FCD <u>El beneficiario retiró el tanquesin motivo aparente.</u> Fotografía Sistema Séptico Fuente: Informe de visita de comisión 27 de septiembre de 2022.</p>	
5	<p>43.41X.XXX FNDÚ La beneficiaria retiró el tanque, con el objetivo de construir una estructura en concreto por su cuenta, y así verter las aguas servidas a una canal de aguas adyacente al predio, sin importar el impacto ambiental que esto ocasiona al entorno. Fotografía Sistema Séptico Fuente: Informe de visita de comisión 27 de septiembre de 2022.</p>	

No	Nombre del Beneficiario	fotografía
7	8.075.XXX JLDJ <u>El beneficiario retiró el tanque</u> y lo usa como reservorio de agua. Fotografía Sistema Séptico Fuente: Informe de visita de comisión 27 de septiembre de 2022.	
14	8.418.XXX DJM <u>El beneficiario retiró el tanque</u> y lo usa como reservorio de agua. Fotografía Sistema Séptico Fuente: Informe de visita de comisión 27 de septiembre de 2022.	

Análisis de la respuesta

Los documentos suministrados por Fiduagraria S.A. en la respuesta correspondientes a registros fotográficos del momento en que se dio por recibidas las viviendas, demuestran que los sistemas de pozo séptico no fueron instalados de acuerdo con las especificaciones técnicas del proveedor y las normas RAS 2000, porque por ejemplo no cuentan con la pendiente adecuada.

Como se manifestó en las visitas, estas condiciones hicieron que no estuvieran funcionando adecuadamente, generan altos niveles de contaminación y provocando un deterioro a las condiciones de habitabilidad.

Por consiguiente, la CGR evidencia que tanto la interventoría como la supervisión del contrato, no desarrollaron sus funciones a cabalidad, toda vez que aceptaron el ítem de los sistemas de pozo séptico, sin cumplir con las especificaciones técnicas aprobadas para el sistema hidrosanitario del prototipo adoptado, y tampoco se atendieron las recomendaciones establecidas dentro del manual del proveedor, regidas por la Norma Técnica I.S. 020 Tanques Sépticos, y las normas asociadas NTC 247 y C 207, para garantizar el buen funcionamiento de los mismos.

Adicionalmente, es preciso señalar que el incumplimiento de las condiciones técnicas para la revisión, mantenimiento y limpieza de los pozos sépticos genera riesgos de carácter ambiental, que pueden ocasionar problemas de multas y afectación a la salud de la población, y se evidenció que no se establecieron puntos de control o cámaras de inspección, que generen las alertas necesarias para que se realice la oportuna limpieza y mantenimiento de los pozos sépticos, de modo tal

que se garantice su correcto funcionamiento, evitando así la obstrucción de tuberías.

Durante la visita adelantada por la CGR, se observó que la mayoría de los sistemas sépticos fueron retirados y según lo indicaron los beneficiarios en ese momento, es claro como se evidencia en el registro fotográfico cuando ocurrió la entrega de las viviendas, que éstos estaban instalados de forma errónea (sin las especificaciones técnicas), y por ende, no cumplían con el propósito considerado, generando una inversión de recursos ineficaz.

Por lo anterior se valida como hallazgo administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.

4. EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento de Fiduagraria, rendido en el SIRECI al 31 de diciembre de 2020, contiene 7 hallazgos con 20 acciones de mejora.

De los 7 hallazgos, se evaluaron 5 que se relacionan con los procesos clave evaluados en la presente auditoría, y de éstos se determinó que las acciones de mejora para 4 hallazgos no fueron efectivos, porque se repiten en este proceso auditor.

Estos son los relacionados con la contratación derivada de los encargos fiduciarios para la ejecución de los proyectos de vivienda de interés social rural - VISR: la supervisión e interventoría a los contratos, que no se realiza como lo establecen las regulaciones vigentes; irregularidades en la construcción de las viviendas por faltantes e ítems construidos con fallas técnicas; inoportunidad en las acciones para la recuperación de los anticipos entregados a los contratistas y que vencidos los plazos no evidencian entrega de viviendas parcial o total.

A continuación, se detalla acorde a lo observado en la auditoría, la efectividad de las acciones evaluadas:

Tabla 14
EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO HALLAZGO EVALUADOS

Cod.	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	¿Hallazgo persiste en vigencia actual?
3	<i>Desde 1994 a 2007 se encuentran en proceso de liquidación 117 contratos por un valor aproximado de \$285.712 millones, lo que demuestra falta de gestión de la sociedad para la liquidación de los negocios fiduciarios.</i>	31/12/2011	30/06/2021	NO
4	<i>Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria. Contratos de interventoría: A la fecha han pasado mas de seis (6) meses de haberse firmado los contratos y no se designan los contratistas de obra y trabajo social, como tampoco se han firmado las actas de inicio</i>	31/12/2018	30/06/2020	SI

Cod.	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	¿Hallazgo persiste en vigencia actual?
5	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA. Relacionada con presuntas irregularidades en la construcción de 126 viviendas de interés social en el municipio de Mutatá-Antioquia financiada con recursos del Banco Agrario de Colombia, Contrato 205-2018 con MAKURA VISR en desarrollo del Convenio 355 de 2016 entre el Banco Agrario de Colombia, VIVA S.A y FIDUAGRARIA S.A.	31/12/2019	31/12/2020	SI
6	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA relacionada con las deficiencias en la planeación, seguimiento, supervisión y vigilancia al contrato 040-2017 derivado del proyecto VICTIMAS-VISR CENTRO, deficiencias que conllevaron a que 11 familias beneficiarias solo podrán ser intervenidas hasta que se cuente con una decisión favorable para la disponibilidad de recursos	31/12/2020	30/07/2021	SI
7	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA CONNOTACIÓN FISCAL Y DISCIPLINARIA Relacionada con las obligaciones adquiridas en virtud del contrato de fiducia No. CONVGV2015-019, con ocasión a que el proyecto 1 INCODER VISR CENTRO no ha sido ejecutado en los plazos y en la calidad establecidos en el contrato 043-2017 y sin la efectividad de los recursos administrados correspondiente al Proyecto	31/12/2020	30/07/2021	SI

De los hallazgos evaluados, se determinó que 4 de 5 persiste en la actual vigencia, por lo cual, con un 80% de acciones fueron no efectivas y 20% fueron efectivas, la metodología establece un concepto global inefectivo por no superar el umbral de efectividad del 80%.

Por lo tanto, se concluye que el plan de mejoramiento ha sido **Inefectivo**.

5. DERECHOS DE PETICION Y SOLICITUDES TRAMITADAS

En el desarrollo de la auditoria fueron incorporadas denuncias, derechos de petición y solicitudes de origen ciudadano, de acuerdo con el siguiente detalle:

DENUNCIA 2022-234018-80704-D

Mediante comunicación de traslado de la Gerencia Colegiada de Sucre Contraloría General de la República, al grupo de Vigilancia Fiscal de Sucre, con copia a la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, se realiza asignación de denuncia código 2022-234018-80704-D de marzo 05 de 2022, donde se manera anónima se solicita que se investigue el presunto incumplimiento de un proyecto de vivienda rural, para 8 víctimas del municipio de Majagual Sucre, incluidas en el alcance del contrato de obra 243 de 2018, entre Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario (Fiduciaria S. A.) y el Consorcio VISR ING, por un valor de \$19.353.880.621,22.

De acuerdo con esta situación, la CGR realizó la respectiva revisión documental de la información de los proyecto Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Córdoba y Cesar y Sucre, allegada con el Derecho de Petición, y posteriormente suministrada por Fiduagraria S.A., durante el desarrollo del proceso auditor, lo que permitió confirmar que efectivamente hubo un incumplimiento por parte del ejecutor de la obra Consorcio VISR ING, quien no hizo entrega oportuna de las 620 soluciones de viviendas incluidas en el objeto contrato.

Así las cosas, a la fecha solo se encuentra ejecutado un 4.96 % del total proyecto, con un número de 0 viviendas terminadas y entregadas a los beneficiarios.

Sobre el particular y como resultado de la evaluación efectuada por la CGR en relación con el objeto de la denuncia, se presentan en este informe los hallazgos, 4 y 14.

DERECHO DE PETICIÓN RAD. 2022-247180-82111-SE

Mediante correo electrónico, la personería municipal de Rioblanco Tolima, en representación de un ciudadano como beneficiario del proyecto de VISR, ubicado en el departamento del Tolima, denominado “TOL-DNP-07”, solicita mediante oficio comunicado a este Órgano de Control el 09 de agosto de 2022, se informen las razones por las cuales se han presentado demoras en la ejecución y entrega de un subsidio de vivienda rural la vivienda a la cual fue adjudicada a su nombre, manifestando lo siguiente *“Dentro de la inmediatez que se recurre a las diligencias por la complejidad de mi situación de vivienda la cual se encuentra muy deteriorada a punto de caerse, me veo en la obligación de acudir ante el funcionario encargado*

del trámite de entrega de subsidio de vivienda rural, de la cual soy beneficiaria del proyecto denominado TOL-DNP-07 identificado con el radicado No. 4615122127”.

Al respecto la CGR, verificó y analizó la documentación del proyecto denominado TOL-DNP-07, en el desarrollo del proceso auditor se determinó que dicho proyecto se estructuró para la entrega de 55 viviendas de interés social rural, para lo cual se suscribió el contrato de obra No. 045-2020 entre Fiduagraria S.A. y Consorcio Hogares Rurales por un valor de \$1.199.581.717,40.

Con ocasión de sucesivas prórrogas y modificaciones, el contrato de obra suscrito con el CONSORCIO HOGARES RURALES extendió su plazo de ejecución por medio del Otrosí No. 4 con fecha del 19 de mayo de 2020 hasta 19 de noviembre de 2022.

Por lo anterior, es de anotar que, a la fecha de la presente comunicación se tiene que el contrato de obra 045-2020, se encuentra vigente de conformidad con las prórrogas antes mencionadas.

De igual forma, se observa que, no se han realizado desembolsos y/o pagos al contratista de obra, por lo que no puede inferirse hasta el momento, una gestión fiscal antieconómica o que pudiera dar lugar a un detrimento patrimonial.

DERECHO DE PETICIÓN RAD. 2022-234873-82111-SE

Mediante correo electrónico, recibido por este Órgano de Control, el representante legal del consorcio Viviendas Altos de San Jorge (Contrato de Obra No. 005f-2021), interpone derecho de petición el 15 de marzo de 2022, donde solicita acompañamiento y función de advertencia a la CGR, sobre una serie de irregularidades que se presentaron en la aprobación de un cupo de crédito por valor de mil doscientos millones de pesos (\$1.200.000.000), otorgado por el Banco Itaú CorpBanca Colombia S.A., a favor de un consorciado para la participación en la convocatoria No. 003 de 2021, para la ejecución de los subsidios familiar de vivienda rural bajo la modalidad de vivienda nueva en especie en los municipios de Montelíbano y Puerto Libertador en el departamento de Córdoba por un valor de (\$9.341.100.922).

De acuerdo a lo anterior, la CGR realizó la respectiva revisión documental y el análisis normativo de la información allegada por Fiduagraria S.A., respecto del tema, sobre el proceso de contratación, dentro de las competencias legales de la CGR no le es dable pronunciarse respecto a la legitimidad o no de los documentos proferidos con ocasión de un proceso de contratación, por cuanto sus funciones como Órgano de Control se comportan respecto a la gestión fiscal y a la salva

guarda de los recursos públicos que pudieran haberse invertido con ocasión de dicho proceso.

Revisado el expediente contractual se observa, si bien se suscribió contrato de obra 005F-2021 no se observa que se hayan desembolsado recursos y/o pagado a dicho contratista, por lo que no se deslumbra un detrimento patrimonial de dicha actividad.

DENUNCIA 2022-233096-80954-D

Mediante comunicación de traslado de la Gerencia departamental Colegiada de Casanare Contraloría General de la República, a la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, se realiza asignación de denuncia código a 2022-233096-80954-D. de febrero 21 de 2022, donde la ciudadana OFELIA QUITIAN ROMERO solicita que se investigue el presunto incumplimiento de un proyecto de vivienda rural, para 526 beneficiarios de los municipios de Arauca, Arauquita, Cravo Norte, Fortul, Puerto Rondón, Saravena y Tame de Arauca, Aguazul, Maní, Paz de Ariporo, Sabana Larga, San Luis de Palenque, Villanueva y Yopal de Casanare, Calamar, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare de Guaviare, Dorado, Mapiripan y Puerto Rico de Meta, Carurú y Mitú de Vaupés, incluidas en el alcance del contrato de obra N° 241-2018, entre Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario (Fiduciaria S. A.) y el Consorcio NORTE CARIBE, por un valor de \$15.113.589.885,25.

De acuerdo con esta situación, la CGR realizó la respectiva revisión documental de la información de los proyecto Arauca, Casanare, Guaviare, Meta y Vaupés, allegada con la Denuncia, y posteriormente suministrada por Fiduagraria S.A., durante el desarrollo del proceso auditor, lo que permitió confirmar que efectivamente hubo un incumplimiento por parte del ejecutor de la obra Consorcio NORTE CARIBE, quien no hizo entrega oportuna de las 526 soluciones de viviendas incluidas en el objeto contrato.

Así las cosas, a la fecha solo se encuentra ejecutado un 4.96 % del total proyecto, con un número de 0 viviendas terminadas y entregadas a los beneficiarios.

Sobre el particular y como resultado de la evaluación efectuada por la CGR en relación con el objeto de la denuncia, se presentan en este informe el hallazgo No. 6- Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 241 de 2018 Consorcio DEL NORTE. Proyectos Arauca, Casanare, Guaviare, Meta y Vaupés (Administrativo con presunta connotación fiscal y disciplinaria).

2022-238583-80184-SE

Al respecto la CGR, verificó y analizó, la documentación del proyecto denominado CAQ-VIC-01 La Montañita- Caquetá. En el desarrollo del proceso auditor, se determinó que dicho proyecto se estructuró para la entrega de 57 viviendas de interés social rural dirigidos a la población víctima del municipio, para lo cual, a través de Fiduagraria se suscribió el contrato de obra respectivo y que una vez terminado el plazo de ejecución en noviembre de 2020, luego de una serie de suspensiones y una prórroga, se hizo entrega de 9 viviendas (15,79%) quedando pendiente 48 beneficiarios por recibir la solución de vivienda (84,21%).

Ante el cumplimiento parcial por parte del contratista de obra, Fiduagraria, convocó al contratista y a la aseguradora – Seguros del Estado S. A. a citación a audiencia de aplicación de cláusula penal por presunto incumplimiento del Contrato de Obra No. 178 de 2018; en la sesión del 12 de Febrero de 2021 el contratista de obra presentó propuesta de ejecución de las 47 viviendas faltantes, en un plazo de seis meses, de conformidad con el cronograma presentado por éste; dicha propuesta fue avalada por la aseguradora, la interventoría y la Unidad de Gestión VISR de Fiduagraria, compromisos que se pactaron a través de un Acuerdo Directo suscrito el 09 de Marzo de 2021, ante el incumplimiento del arreglo directo firmado por las partes anteriormente descritas, La entidad genera Solicitud de conciliación prejudicial, en derecho la citación del Consorcio Viva Colombia Y Seguros Del Estado S.A, para que se lleve a cabo conciliación extrajudicial, para agotar requisitos previos a instaurar demanda de controversias contractuales regulada en el art. 141 CPACA, con el fin de obtener la devolución de los recursos no amortizados entregados por concepto de anticipo, la suma de \$485.788.197,2. Así las cosas Fiduagraria como operador del fideicomiso “patrimonio autónomo vivienda de interés social rural- VISR N°CONV-GV2015-019”, aplica Denuncia penal 2022-05-20 ante Fiscalía General De La Nación, Por la presunta ocurrencia del posible delito de abuso de confianza calificada.

2022-234405-8211 SE

Mediante correo electrónico recibido por este órgano de control, con fecha de ingreso al sistema de 10 de marzo de 2022 y de manera anónima, se solicita que se investigue la presunta inhabilidad entre el contratista de obra e interventoría en el programa VISR de la sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario - Fiduagraria S.A., “en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la ley 1474 de 2011, pues ese interventor al celebrar el contrato de obra, configuraría la prohibición de actuar como interventor y contratista de obra al mismo tiempo en la misma entidad estatal, situación prohibida por el artículo mencionado”

De acuerdo con esta situación, la CGR realizó la respectiva revisión documental de la información suministrada por la entidad durante el desarrollo del proceso auditor, del proyecto FIDU-19-VN-ARAUCA-01-BV- CONSORCIO ARAUCA VISR y el

análisis de actas de conformaciones consorciales de los contratistas del proyecto, y del consorcio Viviendas Santander 2018, según soportes adjuntos a la denuncia.

Así las cosas, no se evidencia ningún tipo de incompatibilidad por parte de los contratistas y Fiduciaria para celebrar los contratos de obra No. 052-2021 e interventoría No. 161-2020 y 136-2020, ya que las conformaciones consorciales dan cuenta de diferentes consorciados.

Es de aclarar que el artículo 5 de la ley 1474 de 2011, al que hace alusión el denunciante, trae a colación lineamientos de la ley 80, los cuales no son aplicables a Fiduciaria por la naturaleza jurídica de la entidad, ya que esta se rige por el derecho privado. Si bien a la fiduciaria le aplican principios generales de la administración pública y principios generales de la gestión fiscal, en lo que se refiere a la modalidad de contratación de vivienda aplica el procedimiento especial y específico creado con este propósito, por ende no puede señalarse la existencia de incompatibilidades e inhabilidades propias del ámbito público.

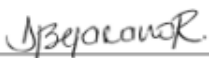
6. ANEXOS

Anexo 1. Estados Financieros


SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. FIDUAGRARIA S.A.
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
(Cifras expresadas en pesos colombianos)

	NOTA	31 de diciembre de 2021	31 de diciembre de 2020
ACTIVOS			
Efectivo y Equivalentes de Efectivo	5	\$ 11,902,781,980.72	\$ 17,101,347,389.73
Inversiones	6	26,568,022,567.89	30,735,755,787.08
Cuentas por Cobrar	7	8,480,123,495.98	16,341,836,362.89
Propiedad y Equipo	8	1,891,555,543.91	2,170,500,029.78
Propiedad por Derechos de Uso	15	-	559,225,256.53
Propiedades de Inversión	9	1,132,838,959.12	1,156,800,839.17
Activos por Impuestos	17	5,440,596,591.48	3,503,801,033.42
Otros Activos	10	3,778,826,271.18	3,059,187,175.97
Impuestos Diferidos		1,309,532,452.32	1,405,090,798.52
TOTAL ACTIVOS		\$ 60,504,077,842.60	\$ 76,033,344,673.07
PASIVOS			
Pasivo por Arrendamientos	15	\$ -	\$ 589,483,258.36
Pasivos por Impuestos	17	290,407,177.30	379,800,000.00
Cuentas por Pagar	11	4,448,774,304.43	10,339,985,277.97
Beneficios a Empleados	12	1,417,192,403.00	3,555,217,156.00
Provisiones	13	1,851,460,138.55	1,577,408,313.55
Otros Pasivos	14	46,436,790.18	719,143,695.23
TOTAL PASIVOS		\$ 7,854,270,813.46	\$ 17,160,837,701.11
PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS			
Capital Social	19	\$ 24,334,018,000.00	\$ 24,334,018,000.00
Reservas	19	12,167,009,000.00	12,084,951,582.59
Superávit o Déficit	20	1,199,838,118.08	1,199,838,118.08
Resultados de Ejercicios Anteriores	21	-	1,275,296,788.20
Resultado del Ejercicio		14,948,941,911.06	19,978,402,483.09
TOTAL PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS		\$ 52,649,807,029.14	\$ 58,872,506,971.96
TOTAL PASIVOS MÁS PATRIMONIO DE LOS ACCIONISTAS		\$ 60,504,077,842.60	\$ 76,033,344,673.07

Véanse las notas que forman parte integral de los Estados Financieros.


DENNIS FABIÁN BEJARANO RODRÍGUEZ
Representante Legal


PAOLA MARCELA FEO OSMA
Contador Público
T.P. 188.775-T


ADRIANA ROCÍO CLAVIJO CUESTA
Revisor Fiscal de la Sociedad Fiduciaria de
Desarrollo Agropecuario S.A. - Fiduagraria S.A.
T.P. 115.083-T
Miembro de KPMG S.A.S.
Véase mi informe del 17 de febrero de 2022

SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. FIDUAGRARIA S.A.
ESTADO DE RESULTADOS INTEGRALES

(Cifras expresadas en pesos colombianos)


Años terminados el 31 de diciembre de:

	NOTA	2021	2020
Ingresos			
Ingresos de Actividades Ordinarias	22	\$ 96,277,525,619.72	\$ 117,130,585,046.29
Total Ingresos Ordinarios		\$ 96,277,525,619.72	\$ 117,130,585,046.29
Otros Ingresos			
Otros Ingresos	24	\$ 1,432,030,382.25	\$ 1,394,084,399.42
Gastos de Actividades Ordinarias			
Gastos de Actividades Ordinarias	23	(16,880,442,512.39)	(31,297,630,037.13)
Gastos de Administración			
Gastos de Administración	25	(37,896,770,191.58)	(35,500,199,412.44)
Otros Gastos			
Otros Gastos	26	(21,045,513,485.65)	(21,268,786,625.65)
Resultados de Actividades de la Operación		\$ 21,906,829,812.35	\$ 30,458,053,370.49
Ingresos Financieros			
Ingresos Financieros	27	\$ 3,041,021,110.47	\$ 3,521,154,109.81
Gastos Financieros			
Gastos Financieros	28	(2,542,782,765.56)	(1,362,778,954.08)
Resultados Financieros Netos		\$ 498,238,344.91	\$ 2,158,375,155.73
Utilidad Antes de Impuestos			
Utilidad Antes de Impuestos		\$ 22,405,068,157.26	\$ 32,616,428,526.22
Impuesto Diferido Neto			
Impuesto Diferido Neto	18	(95,558,346.20)	(404,682,043.13)
Impuesto de Renta y Complementarios			
Impuesto de Renta y Complementarios	18	(7,380,587,900.00)	(12,233,344,000.00)
Resultado del Ejercicio		\$ 14,948,541,911.06	\$ 19,978,402,483.09
Otro Resultado Integral			
Realización Otro Resultado Integral	21	\$ -	\$ 1,275,296,788.20
Otro Resultado Integral del Ejercicio		\$ -	\$ 1,275,296,788.20
Resultado Integral Total del Ejercicio		\$ 14,948,541,911.06	\$ 21,253,699,271.29

Véanse las notas que forman parte integral de los Estados Financieros.


DENNIS FABIAN BEJARANO RODRIGUEZ
Representante Legal


PAOLA MARCELA FEO OSMA
Contador Público
T.P. 188.775-T


ADRIANA ROCIO CLAVIJO CUESTA
Revisor Fiscal de la Sociedad Fiduciaria de
Desarrollo Agropecuario S.A. - Fiduagraria S.A.
T.P. 115.083-T
Miembro de KPMG S.A.S.
Véase mi informe del 17 de febrero de 2022

Anexo No. 2. Relación de Hallazgos

No.	Hallazgo	INCIDENCIA			Valor fiscal
		D	IP	F	
1	Contrato Fiducia Mercantil No. 2018472 - VISR MADR 2018. Facturación comisiones fiduciarias				
2	Supervisión Contractual	X			
3	Disponibilidad Presupuestal				
4	Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 243 de 2018 Consorcio VISR ING. Proyectos Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Córdoba y Cesar	X		X	3.967.024.420,00
5	Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 244 de 2018 Consorcio VIVIENDA 18. Proyectos Magdalena, la Guajira y Cesar	X		X	1.907.598.508,00
6	Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 241 de 2018 Consorcio DEL NORTE. Proyectos Arauca, Casanare, Guaviare, Meta y Vaupés-	X		X	2.562.969.235,00
7	Hallazgo No. 7 - Condiciones técnicas. Contrato de obra No. 037 de 2019. Municipio Dabeiba Departamento Antioquia.	X		X	41.290.011,00
8	Seguimiento a la Interventoría del proyecto FIDU-18-VN-CAQUETA-01-BV-UARIV-CONSORCIO CODESAGER.SYPROC, Municipio Florencia – Caquetá	X	X		
9	Ejecución de anticipo Contrato de obra No. 245 de 2018 CONSORCIO CUNTOCA VISR	X		X	2.044.363.589,23
10	Características y completitud de ítems. Proyecto FIDU-18-VN-TOLIMA-BV-01C. CUNTOCA, en los municipios de Alvarado, Villarrica, Dolores, Líbano y Casabianca en el departamento del Tolima	X		X	28.598.865,15
11	Elementos contrato de obra 002-2019 Consorcio ASOVIT 064. Municipio Pitalito, Huila	X		X	1.023.444,94
12	Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 242 de 2018 Consorcio Futuro – 2018. Proyecto Boyacá-Santander	X		X	1.048.537.595,00
13	Pago por concepto de imprevisto 002-2019 Consorcio ASOVIT 064. Municipio Pitalito, Huila	X		X	18.772.123,50

No.	Hallazgo	INCIDENCIA			Valor fiscal
		D	IP	F	
14	Legalización y amortización de anticipo Contrato de Interventoría N° 256-2018 Consorcio Intervivienda Sur. Proyectos Casanare, Cundinamarca, Meta, Vichada, Arauca, Guaviare, Vaupés, Boyacá, Santander, Bolívar, Cesar, Magdalena, Norte de Santander, Córdoba y Sucre.	X		X	1.304.686.639,87
15	Suscripciones de suspensiones y/o modificaciones proyecto FIDU-19-VN-ARAUCA-01-BV-CONSORSIOARAUCAVISR, Municipios Cravo Norte, Saravena y Tame - Arauca				
16	Legalización y ejecución de anticipo Contrato de obra No. 052 de 2019 CONSORCIO COLOMBIA 2019 VISR y notificación aseguradora cesión contractual	X	X		
17	Funcionamiento sistema séptico del proyecto "FIDU-18-VN-ANTIOQUIA-BV-UARIV-01". Municipio de Dabeiba, Departamento Antioquia	X		X	24.931.506,56
	Totales	13	2	11	12.949.795.938,25

Anexo 3. Contratos con deficiencias en los soportes de supervisión

Número del Contrato	Rubro	Objeto	Valor	Observaciones CGR	Respuesta de la entidad	Conclusiones de la CGR
023-2019	21030101 comisiones e intereses	Prestar el servicio de pago en efectivo del valor del subsidio directo a los beneficiarios del Programa Colombia Mayor del fondo de solidaridad Pensional, en los sitios, bajo las condiciones e instrucciones que sobre el particular establezca la FIDUCIARIA". <u>Cobertura:</u> Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Sucre, Valle del Cauca, Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés y Providencia.	\$16.231.462.690	Se adjuntan Formatos de Informe y Control de Supervisor, sin allegar soportes que acrediten la verificación de los pagos a beneficiarios.	La entidad manifiesta que: "Se adjuntan cartas de legalización de c/u de los operadores de pago realizadas durante el 2021. Es de resaltar que los Operadores hacen entrega de los soportes individuales de cada beneficiario en discos duros".	Se configura como hallazgo por cuanto, aunque allegaron soportes por parte del contratista, no obstante, lo que se cuestiona es que no existe recibido a satisfacción por parte del supervisor.
025-2019	21030101 comisiones e intereses	Prestar el servicio de pago en efectivo del valor del subsidio directo a los beneficiarios del Programa Colombia Mayor del fondo de solidaridad Pensional, en los sitios, bajo las condiciones e instrucciones que sobre el particular establezca la FIDUCIARIA. <u>Cobertura:</u> Antioquia, Bogotá D.C., Boyacá, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima, Casanare, Putumayo, amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada.	\$14.441.581.959	Se adjuntan Formatos de Informe y Control de Supervisor, sin allegar soportes que acrediten la verificación de los pagos a beneficiarios.	La entidad manifiesta que: "Se adjuntan cartas de legalización de c/u de los operadores de pago realizadas durante el 2021. Es de resaltar que los Operadores hacen entrega de los soportes individuales de cada beneficiario en discos duros".	Se configura como hallazgo por cuanto, aunque allegaron soportes por parte del contratista, no obstante, lo que se cuestiona es que no existe recibido a satisfacción por parte del supervisor
024-2019	21030101 comisiones e intereses	Prestar el servicio de pago en efectivo del valor del subsidio directo a los beneficiarios del Programa Colombia Mayor del fondo de solidaridad Pensional, en los sitios, bajo las condiciones e instrucciones que sobre el particular establezca la FIDUCIARIA. <u>Cobertura:</u> Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Arauca, Putumayo, San Andrés y Providencia.	\$11.172.160.360	Se adjuntan Formatos de Informe y Control de Supervisor, sin allegar soportes que acrediten la verificación de los pagos a beneficiarios.	La entidad manifiesta que: "Se adjuntan cartas de legalización de c/u de los operadores de pago realizadas durante el 2021. Es de resaltar que los Operadores hacen entrega de los soportes individuales de cada beneficiario en discos duros".	Se configura como hallazgo por cuanto, aunque allegaron soportes por parte del contratista, no obstante, lo que se cuestiona es que no existe recibido a satisfacción por parte del supervisor
060-2018	31010407 licencias	Prestación los servicios profesionales para la implementación, puesta en marcha y administración del	\$ 1.454.590.000 más IVA	Se adjunta Formato de Informe y Control de Supervisor,	La entidad manifiesta que: "Se adjunta documento "Acta La entidad	Se valida como hallazgo por cuanto, aunque allegaron los soportes donde

Número del Contrato	Rubro	Objeto	Valor	Observaciones CGR	Respuesta de la entidad	Conclusiones de la CGR
		Datacenter que soporta el CORE del negocio "Proyecto Colombia Mayor" hoy EQUIEDAD, así como el diseño, gestión, soporte de los sistemas de información, comunicación, soluciones de computación y servicios profesionales de TI.		pero no se soporta la verificación de la puesta en marcha del DATACENTER.	manifiesta que la Entrega Servicios- Proyecto Equidad" de los servicios entregados por el contratista, así como, correos de confirmación de la puesta en marcha de la prestación del servicio una vez efectuadas las pruebas y confirmado el correcto funcionamiento de los servicios".	hay unas comunicaciones del contratista, no obstante, lo que se cuestiona es que no existe recibo a satisfacción por parte del supervisor.
055-2019	21020808 honorarios Asesorías financieras	Prestar los servicios adquiridos basados en la plataforma SAWY-Q. Comprende uso del del software SAWY-Q que se distribuye a través de internet. Para la prestación de este, EL CONTRATANTE reconoce que debe contar con la infraestructura tecnológica y servicios profesionales necesarios para consumir el servicio, ya que SAWY-Q esta alojado en un servidor (hosting) en la nube propiedad del CONTRATISTA que proporciona servicio a sus CONTRATANTES	USD \$ 15.900 (\$50.415.690)	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, remiten carpeta digital con "formatos informe y control de supervisor "en donde hay un check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas.	La entidad manifiesta: "Los informes generados mensualmente por el proveedor del contrato 055-2019, los cuales se encuentran disponibles en la carpeta "Soporte supervisor" del expediente mencionado. se adjunta a la presente respuesta el soporte de usuarios vinculados por parte de la Vicepresidencia de Inversiones a la plataforma SAWY-Q y portafolios asociados.	Se configura como hallazgo por cuanto, aunque allegaron informes por parte del contratista, no obstante, lo que se cuestiona es que no existe recibo a satisfacción por parte del supervisor.
042-2019	21021701 archivo	Prestar el servicio de gestor y administrador documental para la operación del EF EQUIEDAD, de conformidad con la propuesta del Contratista que forman parte integral del presente contrato.	\$1.060.807.771 IVA incluido	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, remiten carpeta digital con "formatos informe y control de supervisor "en donde hay un check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas.	La entidad manifiesta que: "Se precisa que los mencionados cuentan con los soportes requeridos y fueron entregados en el requerimiento AG8-09; no obstante, nos permitimos acotar por contrato: a. Las actas de seguimiento del contrato 042-2019, se encuentran en el expediente contractual en la carpeta" Ejecución contrato No. 42" inmersa dentro de la carpeta	Se configura como hallazgo por cuanto la carpeta mencionada por la entidad denominada "soporte supervisor" no contiene informes y/o actas de seguimiento de la supervisión, sino contiene el formato "evaluación de proveedores" y formato "Cambio de supervisor"

Número del Contrato	Rubro	Objeto	Valor	Observaciones CGR	Respuesta de la entidad	Conclusiones de la CGR
					"Soporte supervisor".	
068-2018	21020104 arrendamientos de Equipo de Computación	"Suministrar un esquema de infraestructura como servicio en una nube privada durante (3) años, que sea infraestructura dedicada, para realizar la tercerización de la infraestructura tecnológica y su administración, la implementación de un Datacenter de contingencia, un Centro Alterno de operaciones con esquema de seguridad perimetral para toda la solución y los servicios técnicos para la implementación".	\$ 1.305.207.792 más IVA	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, solo se anexa carpeta digital con "formatos informe y control de supervisión para pagos "en donde hay una lista check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas y no soportadas.	la entidad precisa que el contrato cuenta con los soportes requeridos y fueron entregados en el requerimiento AG8-24 Los soportes asociados al cumplimiento de las obligaciones del contrato 068-2018 se encuentran en el expediente contractual entregado, sin embargo, se adjunta a la presente respuesta informes adicionales.	Se configura como hallazgo, por cuanto, aunque allegaron informes por parte del contratista, no obstante, lo que se cuestiona es que no existe recibo a satisfacción por parte del supervisor.
050-2017	21070201 mantenimiento de Muebles y Equipos	Soporte y mantenimiento a la planta telefónica de acuerdo con los siguientes servicios: Mantener y Soportar el sistema Xorcom. mantenimiento de software: proveer mejoras al software mediante la instalación de los nuevos "parches" que se liberen sobre la misma versión instalada.	\$ 243.897.479 sin IVA	No se adjuntan informes de supervisión por parte de Fiduagraria, se adjuntan carpeta digital en donde se evidencian los "formatos para cambio de supervisor"	La entidad allega los formatos de supervisión de encuentran en la carpeta "Financiero" del expediente contractual.	Se configura como hallazgo puesto a que en la cláusula Quinta-Supervisión del contrato suscrito establece que "el supervisor deberá verificar que el servicio suministrado y la calidad del mismo sea optimo, por lo que en el formato de supervisión allegado por fiduciaria no se puede evidenciar la calidad del servicio prestado, ya que es una lista de check list en donde únicamente se desagregan y califican con un SI o NO las obligaciones del contratista.
Cesión (SYGMA TECH S.A.S)	21020105 arrendamientos Otros	cuyo objeto consiste en que "(...) el arrendador se obliga a entregar a título de arrendamiento para uso exclusivo de la fiduciaria en su calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo Disproyectos y ésta a recibir al mismo título, el aplicativo Teseo, para administrar la cartera vencida judicializada que hace parte del mencionado fidecomiso,	\$ 15.000.000 más IVA	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, se anexa carpeta digital con	Fiduagraria manifiesta que no corresponde al proveedor del servicio realizar algún tipo de entrega mensual, ni desarrollos, pues la disposición de los módulos se tiene desde el inicio, por lo tanto, el proveedor lo que garantiza es que	Se configura como hallazgo puesto a que en la cláusula cuarta -Supervisión del contrato suscrito establece que la fiduciaria ejercerá vigilancia de la ejecución del presente contrato, quien deberá verificar que el servicio suministrado y la

Número del Contrato	Rubro	Objeto	Valor	Observaciones CGR	Respuesta de la entidad	Conclusiones de la CGR
		así como a prestar el soporte, mantenimiento y estabilización de la herramienta conforme a los niveles de servicios, y a la propuesta presentada por el arrendador y que hace parte integral del presente contrato. (...)		"formatos informe y control de supervisión para pagos "en donde hay una lista check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas	el aplicativo se encuentre en línea a diario, circunstancia que por la operatividad del negocio se valida de manera permanente pues el operador de cobranzas gestiona con sus asesores el aplicativo de los días lunes a sábado en horario de oficina	calidad del mismo sea optimo e impartir el visto bueno respectivo para efectos del pago.
046-2017	21030101 comisiones e intereses	el contratista, de manera independiente y con sus propios recursos, se obliga para con la fiduciaria a ejecutar las gestiones necesarias de acercamiento con el objetivo de lograr la vinculación y adhesión de potenciales clientes en los productos y servicios ofrecidos por la fiduciaria, bien sea para la línea de negocios de fiducia estructurada y/o fondos de inversión colectiva.	-Una remuneración del 30% de la comisión total cobrada por la fiducia liquidada diariamente sobre los saldos por cada cliente vinculado al Fondo de Inversión correspondiente administrados por la fiduciaria. -Se pagará al contratista por cada negocio suscrito por Fiduagraria una remuneración del 5% del total de la comisión fija mensual.	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado, se anexa carpeta digital con "formatos informe y control de supervisión para pagos "en donde hay una lista check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas y no soportadas. De igual manera no hay verificación del cálculo de la comisión cobrada y facturada de parte de la supervisión.	La entidad adjunta documentos con el cálculo de la comisión cobrada y facturada de parte de la supervisión para los contratos 046-2017.	Se configura como hallazgo, ya que los soportes enviados por fiduagraria (Formato de Calculo) solo evidencia la labor comercial realizada y no el seguimiento y verificación de la calidad del servicio que se contrató .
031-2021	21030101 comisiones e intereses	El contratista de manera independiente y con sus propios recursos promocionara y referirá a la fiduciaria negocios fiduciarios e inversionistas para los fondos de inversión colectiva, bajo el entendido de que su labor se limitara a identificar potenciales clientes o negocios fiduciarios y los remitirá a la fiduciaria.	La cuantía es indeterminada pero determinable en el evento en que la referenciación resuelva exitosa y se procesa a la suscripción de un contrato o la vinculación, al fondo de inversiones, el valor final a favor del contratista es del 30% de los ingresos efectivamente recaudados por la fiduciaria a título de comisión.	No se adjuntan informes de supervisión por parte de Fiduagraria, solo se allegan carpetas digitales en donde se evidencia documentación precontractual del contrato. De igual manera no hay verificación del cálculo de la comisión cobrada y facturada de parte de la supervisión.	La entidad adjunta documentos con el cálculo de la comisión cobrada y facturada de parte de la supervisión para el contrato 031-2021	Se configura como hallazgo, ya que los soportes enviados por fiduagraria (Formato de Calculo) solo evidencia la labor comercial realizada y no el seguimiento y verificación de la calidad del servicio que se contrató .

Número del Contrato	Rubro	Objeto	Valor	Observaciones CGR	Respuesta de la entidad	Conclusiones de la CGR
025-2021	21030901 comisiones e intereses	El contratista de manera independiente y con sus propios recursos promocionará y referirá a la fiduciaria negocios fiduciarios e inversionistas para los fondos de inversión colectiva.	A título de comisión de éxito el valor del 30% de los ingresos recaudados a título de comisiones.	No se adjuntan informes de supervisión por parte de Fiduagraria, se allegan carpeta digital "soportes supervisor" en donde se adjunta documentación de la etapa precontractual, entes de control y formato cambio de supervisor.	La entidad adjunta documentos con el cálculo de la comisión cobrada y facturada de parte de la supervisión para el contrato 025-2021	Se configura como hallazgo, ya que los soportes enviados por fiduagraria (Formato de Calculo) solo evidencia la labor comercial realizada y no el seguimiento y verificación de la calidad del servicio que se contrató .
008-2021	201020803 honorarios Asesorías Jurídicas	Prestar a la fiduciaria los servicios profesionales de asesoría jurídica y acompañamiento a la Unidad de Gestión del patrimonio autónomo de vivienda de interés social rural – UG PA VISR- en su gestión contractual	\$117.000.000 IVA incluido	No se allegan informes de supervisión por parte de Fiduagraria donde se pueda evidenciar que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado; solo se anexa carpeta digital con "formatos informe y control de supervisión para pagos "en donde hay una lista check list con las obligaciones de las contratistas desagregadas y no soportadas.	La entidad manifiesta que el formato en sí mismo evidencia que el contratista cumplió de manera idónea y oportuna el objeto contratado; el supervisor al elaborar y presentar el informe deja constancia de que si cumplió (o no) el contratista y señala expresamente para que periodo las obligaciones fueron cumplidas para tramitar el pago. Es decir, es mucho más que una lista de chequeo	Se configura como hallazgo, puesto a que la CGR no configura el hallazgo dado que los soportes no permiten verificar el cumplimiento de las obligaciones del supervisor.

Fuente: Equipo auditor