

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**RECURSOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EJECUTADOS A TRAVÉS DEL
FONDO DE FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA (FFIE)
DEPARTAMENTO DEL HUILA
A junio 30 de 2022**

**CGR-CDSECTCRD No. 103
Febrero de 2023**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
RECURSOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EJECUTADOS
A TRAVÉS DEL FFIE. DEPARTAMENTO DEL HUILA**

| | |
|--|---|
| Contralor General de la República | Carlos Hernán Rodríguez Becerra |
| Vice Contralor General de la República | Carlos Mario Zuluaga Pardo |
| Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte | Andrey Geovanny Rodríguez León |
| Directora de Vigilancia Fiscal | Adriana Lucía González Díaz |
| Director de Estudios Sectoriales | Juan Carlos Cobo Gómez |
| Supervisora encargada | Martha Janeth Orjuela Rodríguez |
| Líder de auditoría | Francisco Javier Zuluaga Molina |
| Audidores | Juan Sebastián Quintero Silva Hernán Mauricio Parra Collazos Leonel Castro Claros Orlando Pascuas Tamayo |

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| 1. CARTA DE CONCLUSIONES | 4 |
| 1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA | 5 |
| 1.2 ALCANCE DE LA AUDITORÍA | 6 |
| 1.3 LIMITACIONES DEL PROCESO | 6 |
| 1.4 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO | 6 |
| 1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO | 7 |
| 1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS Y ALERTAS O INSUMOS | 7 |
| 1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO EVALUACIÓN REALIZADA | 7 |
| 1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS | 7 |
| 1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO | 9 |
| 2. CRITERIOS DE AUDITORÍA | 10 |
| 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA | 18 |
| 3.1 HECHOS RELEVANTES | 18 |
| 3.2 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA | 18 |
| 3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1. MANEJO DE LOS RECURSOS PROYECTOS INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA | 19 |
| 3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2. EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO | 55 |
| 3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3. DENUNCIAS, ALERTAS E INSUMOS | 58 |
| 3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 4. PLAN DE MEJORAMIENTO | 58 |

812111

Bogotá D.C.

Doctor

ALEJANDRO GAVIRIA

Ministro de Educación Nacional

Calle 43 N° 57-14

despachoministro@mineducacion.gov.co

mordonez@mineducacion.gov.co

atencionalciudadano@mineducacion.gov.co

Teléfono: (+57) 6012222800

Ciudad

Doctora

ADRIANA MARÍA GONZÁLEZ MAXCYCLAK

Gerente

Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE

Calle 97A # 9A - 34, Edificio Santa Clara, pisos 4, 5 y 6

Teléfono: (+57) 6017450895 / 6162

adriana.gonzalez@ffie.com.co

jduran@ffie.com.co

lromero@ffie.com.co

Ciudad

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política (1991), modificado por el Acto Legislativo 4 (2019) y de conformidad con lo estipulado en la Resolución 22 (31 de agosto de 2018), la Contraloría General de la República (CGR), realizó auditoría de cumplimiento a los recursos para las obras de infraestructura educativa del departamento del Huila, ejecutados a través del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE), con corte al 30 de junio de 2022.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en los recursos para las obras de infraestructura educativa del departamento del Huila, ejecutados a través del FFIE, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución 22

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

(31 de agosto de 2018), proferida por la CGR, en concordancia con las normas internacionales desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y la Unidad de Gestión del FFIE (UG FFIE).

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el sistema de información de auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.

La auditoría se adelantó tanto en el nivel central de la CGR, por medio de la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, como en la Gerencia Departamental Colegiada del Huila.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas, garantizando el derecho a la contradicción; las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron:

1.1.1 Objetivo general

Conceptuar sobre la gestión fiscal realizada en el manejo de los recursos aportados por la Nación y entidades territoriales para los proyectos de infraestructura educativa del departamento del Huila, ejecutados a través del FFIE, con corte al 30 de junio de 2022.

1.1.2 Objetivos específicos

1. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos nacionales y de la ETC¹ aportados para los proyectos de infraestructura educativa del departamento del Huila y ejecutados a través del FFIE, con corte al 30 de junio de 2022.
2. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto.
3. Atender las denuncias asignadas y las alertas o insumos enviados por la DIARI² y por esta contraloría delegada.

¹ Entidad Territorial Certificada.

² Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la CGR.

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

4. Evaluar el cumplimiento del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI³.

1.2 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La evaluación estuvo enfocada en emitir un concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al manejo de los recursos aportados por el MEN y las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) para las obras de infraestructura educativa del departamento del Huila, ejecutados a través del FFIE, con corte al 30 de junio de 2022.

A 31 de diciembre de 2021, en el departamento del Huila existían 68 proyectos de infraestructura educativa por \$149.048.623.813 ejecutados a través del FFIE⁴, de los cuales, 30 proyectos (44.1%), son competencia de investigación de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la CGR y uno se encuentra en proceso de responsabilidad fiscal, quedando un alcance de 37 proyectos por \$43.347.556.994, siendo \$23.520.336.947 recursos de la Nación y \$19.827.220.047 como aporte de las ETC (recursos propios).

El monto de los recursos auditados ascendió a \$40.409.011.345, que representaron el 93.2% del total de los recursos susceptibles de evaluación (\$43.347.556.994), ejecutados en 20 proyectos de infraestructura educativa, equivalente al 54% del alcance de la auditoría (37).

Con el propósito de emitir un concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables relacionadas con los procesos de la UG FFIE “Estructuración de proyectos de infraestructura educativa” y “Seguimiento a la ejecución de proyectos de infraestructura educativa”, se realizó la comprobación de las operaciones legales, administrativas, económicas y de otra índole, para establecer que se hayan realizado conforme con la Ley.

1.3 LIMITACIONES DEL PROCESO

Los proyectos de infraestructura educativa gestionados por la UG FFIE, no cuentan con un expediente que muestre toda la trazabilidad de las decisiones adoptadas, desde la etapa precontractual hasta la entrega de las obras, sino que la información se encuentra dispersa; situación que, dificultó la revisión de los proyectos materia de esta auditoría.

1.4 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El MEN, como entidad encargada de rendir a la CGR el plan de mejoramiento relacionado con los recursos de la Nación ejecutados por el FFIE, registró a 31 de diciembre de 2021, 63 hallazgos y 93 acciones de mejoramiento, de los cuales, se revisaron 7 acciones correspondientes a 5 hallazgos sobre el funcionamiento del FFIE y proyectos en el Departamento del Huila, con corte al 30 de junio de 2022.

Como resultado de la evaluación, con corte a junio 30 de 2022, se estableció que el plan de mejoramiento se cumplió en un 100% y fue efectivo, toda vez que no se repitieron los hallazgos que fueron objeto de seguimiento, subsanando las causas que originaron las deficiencias.

³ Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes.

⁴\$88.599.158.182 son recursos de la Nación y \$60.449.465.631 como contrapartida de las ETC (recursos propios).

1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

La evaluación de control fiscal interno, aplicada al manejo de los recursos para las obras de infraestructura educativa del departamento del Huila, ejecutados a través del FFIE, arrojó una **calificación final de 1.284 puntos**, que lo ubica en el rango **EFICIENTE**.

1.6 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS Y ALERTAS O INSUMOS

En el marco de esta auditoría de cumplimiento, no se allegaron solicitudes ciudadanas, ni alertas.

1.7 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO EVALUACIÓN REALIZADA

Incumplimiento Material - Conclusión con reserva

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que, el concepto sobre la gestión fiscal realizada al manejo de los recursos para las obras de infraestructura educativa del departamento del Huila, ejecutados a través del FFIE, se encuentra conforme en todos los aspectos significativos, con relación a los criterios aplicados, salvo en lo correspondiente a las situaciones que se describen a continuación:

- Para los contratos de mejoramiento rural, se pagó obra no ejecutada o con especificación diferente a la contratada.
- Pago de estudios y diseños sin el cumplimiento de las especificaciones incluidas en los términos de condiciones contractuales y anexos técnicos de los contratos.
- Los contratistas de obra no entregaron los análisis de precios unitarios, aun cuando estos eran exigidos por los términos de condiciones contractuales y anexos técnicos de los contratos.

Lo anterior por debilidad en la labor de supervisión por parte de la UG del FFIE y de interventoría.

1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó cuatro (4) hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, de los cuales dos (2) tienen alcance fiscal por \$57.465.483 y un beneficio cuantitativo de auditoría por \$3.521.278.

Tabla 1. Relación de hallazgos

Valores en pesos corrientes

| N° | Hallazgo | Descripción | Incidencia | | | | | | | | Cuantía | |
|----|--|---|------------|---|---|---|----|----|-----|----|---------|------------|
| | | | A | D | F | P | IP | OI | PAS | BA | | |
| 1 | Pago de actividades en el proyecto Institución Educativa Winnipeg Sede Charguayaco | Para el contrato de obra 1380-1211 de 2020, relacionado con el proyecto de mejoramiento en la Institución Educativa Winnipeg en Pitalito, Huila, se pagó obra no ejecutada o con especificación diferente | x | x | x | | | | | | | 16.543.792 |

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| N° | Hallazgo | Descripción | Incidencia | | | | | | | | Cuantía | |
|----|---|---|------------|----------|----------|---|----|----|-----|----|------------------|-------------------|
| | | | A | D | F | P | IP | OI | PAS | BA | | |
| | | a la contratada, disminuyendo el alcance de los recursos; esto es, el pago de un extractor de aire sin el cumplimiento de las especificaciones contratadas y un ducto sin haberse instalado. | | | | | | | | | | |
| 2 | Cantidades de obra IE Paulo VI, sede Antillas, municipio de Colombia, Huila | Para el contrato de obra 1380-1210 de 2020, relacionado con el proyecto de mejoramiento en la Institución Educativa Paulo VI, sede Antillas, municipio de Colombia, Huila, se pagó obra no ejecutada, disminuyendo el alcance de los recursos. En la respuesta, el auditorio demostró la devolución del recurso comunicado como detrimento al patrimonio, constituyéndose beneficio cuantitativo de auditoría. | x | | | | | | | | 3.521.278 | |
| 3 | Pago de actividades en la fase I estudios y diseños | Los estudios y diseños pagados a los contratistas de obra y suministrados por la UG FFIE a la CGR, no cumplen con las características técnicas establecidas en el anexo técnico de los Términos de Condiciones Contractuales (TCC) de la Invitación Abierta 13 de 2019, disminuyendo los recursos destinados para la infraestructura educativa del departamento del Huila. | x | x | x | | | | | | | 40.921.691 |
| 4 | Análisis de precios unitarios | Revisados los expedientes contentivos de los proyectos de mejoramiento rural materia de esta auditoría, no se evidenciaron los APU que debía presentar el contratista, de acuerdo con el anexo técnico de los TCC de las invitaciones abiertas 013 y 014 de 2019 del PA-FFIE, generando que se pierda el control sobre los rendimientos, costos y cantidades de cada uno de los insumos o materiales utilizados en las obras de mejoramiento rural. | x | x | | | | | | | | |
| | Total | | 4 | 4 | 2 | | | | | | 3.521.278 | 57.465.483 |

Elaboró: CGR.

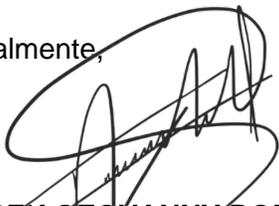
1.9 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, 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 CGR como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el plan de mejoramiento como los avances de este deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Para efectos de la habilitación en el SIRECI, se solicita remitir copia del oficio de radicación del informe en la CGR, a los correos electrónicos soporte_sireci@contraloria.gov.co y diana.penaranda@contraloria.gov.co.

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la resolución orgánica que reglamenta el proceso y la guía de auditoría aplicable vigentes.

Cordialmente,



ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN
Contralor Delegado para el Sector Educación,
Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial - Acta 2 del 13 de febrero de 2023

Revisó: Adriana Lucía González Díaz - Directora de Vigilancia Fiscal ^{Comisión}
Martha Janeth Orjuela Rodríguez - Supervisora Encargada 

Proyectó: Francisco Zuluaga Molina - Líder de Auditoría CDSECTCRD 
Juan Sebastián Quintero Silva - Auditor CDSECTCRD
Hernán Mauricio Parra Collazos - Auditor GDC Huila
Leonel Castro Claros - Auditor GDC Huila
Orlando Pascuas Tamayo - Auditor GDC Huila

2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

La siguiente tabla presenta las fuentes y criterios que serán aplicados en la presente auditoría de cumplimiento.

Tabla 2. Fuentes y criterios normativos aplicables a esta auditoría de cumplimiento

| Fuente de criterio | Criterio |
|---|--|
| Constitución Política de Colombia | <p>Artículo 2. Fines esenciales del Estado. Artículo 29. El debido proceso. Artículo 44. Derechos fundamentales de los niños. Artículo 67. La educación es un derecho Artículos 209: La función administrativa. Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la CGR. Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios. Artículo 288. Distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Artículo 289. Autonomía de los departamentos. Artículo 303. Gobernador. Artículo 305. Funciones del gobernador. Artículo 311. Sobre los municipios.</p> |
| Ley 84 de 1873 <i>Código Civil Colombiano</i> | Artículo 1602. Los contratos son ley para las partes. |
| Ley 80 de 1993 <i>Estatuto General de Contratación de la Administración Pública</i> | <p>Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Artículo 4º. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Artículo 5º. De los derechos y deberes de los contratistas. Artículo 24. Del principio de transparencia. Artículo 25. Del principio de economía. Artículo 26. Del principio de responsabilidad. Artículo 51. De la responsabilidad de los servidores públicos. Artículo 52. De la responsabilidad de los contratistas. Artículo 53. De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores.</p> |
| Ley 87 de 1993 <i>Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones</i> | <p>Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de control interno. Artículo 4. Elementos para el sistema de control interno.</p> |
| Ley 115 de 1994 <i>Ley general de educación</i> | <p>Artículo 2. Servicio educativo. Artículo 3. Prestación del servicio educativo. Artículo 4. Calidad y cubrimiento del servicio. Artículo 5. Fines de la educación. Artículo 9. El derecho a la educación. Artículo 138. Naturaleza y condiciones del establecimiento educativo. Artículo 141. Biblioteca o infraestructura cultural y deportiva. Artículo 148. Funciones del MEN. Artículo 184. Mantenimiento y dotación de los establecimientos educativos.</p> |
| Ley 388 de 1997 | <p>Artículo 2. Principios. Artículo 5. Concepto.</p> |

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Fuente de criterio | Criterio |
|--|--|
| <i>Modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones</i> | Artículo 30. Clases de suelo. Artículo 36. Actuación urbanística pública. |
| Ley 400 de 1997 <i>Normas sobre construcciones sismo resistentes</i> | Artículo 1. Objeto. Artículo 2. Alcance. Artículo 3. Excepciones. Artículo 4. Definiciones. Artículo 5. Responsabilidad de los diseños. Artículo 6. Responsabilidad de los diseñadores. Artículo 7. Sujeción de la construcción a los planos. Artículo 18. Obligatoriedad. (Supervisión técnica de la construcción). Artículo 19. Edificaciones que no requieren supervisión técnica. Artículo 21. Alcance de la supervisión técnica. Artículo 22. Calidades del supervisor técnico. Artículo 35. Supervisores técnicos. Artículo 50. Profesionales y funcionarios. Artículo 51. Constructores y propietarios. Artículo 52. Alcaldías. |
| Ley 489 de 1998 <i>Normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</i> | Artículo 3. Principios de la función administrativa. Artículo 95. Asociación entre entidades públicas |
| Ley 594 de 2000 <i>Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones</i> | Artículo 2. Ámbito de aplicación. Artículo 4. Principios generales. Artículo 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. |
| Ley 734 de 2002 <i>Código Disciplinario Único⁵</i> | Artículo 23. La falta disciplinaria. Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Artículo 27. Acción y omisión. Artículo 34. Deberes. |
| Ley 819 de 2003 <i>Normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones</i> | Artículo 8. Reglamentación a la programación presupuestal. Artículo 10. Vigencias futuras ordinarias. Artículo 11. Vigencias futuras excepcionales. Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. |
| Ley 1450 de 2011 <i>Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014</i> | Artículo 143. Construcción de infraestructura educativa. |
| Ley 1474 de 2011 <i>Normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública</i> | Artículo 5. Artículo 44. Sujetos disciplinables. Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. Artículo 87. Maduración de proyectos. Artículo 92. Contratos interadministrativos. |
| Ley 1551 de 2012 <i>Normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios</i> | Artículo 29. Funciones de los alcaldes. |

⁵Modificada por la Ley 1952 de 2019.

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Fuente de criterio | Criterio |
|---|---|
| Ley 1618 de 2013 <i>Disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad</i> | Artículo 5. Garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión. Artículo 14. Acceso y accesibilidad. |
| Ley 1712 de 2014 <i>Garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión</i> | Artículo 2. Principio de máxima publicidad para titular universal. Artículo 3 Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. Artículo 7. Disponibilidad de la información. Artículo 10. Publicidad de la contratación. Artículo 16. Archivos. |
| Ley 1753 de 2015 <i>Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 "Todos por un nuevo país"</i> | Artículo 59. Créase el FFIE Preescolar, básica y media, sin personería jurídica, como una cuenta especial del MEN, se establecen las fuentes de los recursos del FFIE. |
| Ley 1757 de 2015 <i>Disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática".</i> | Artículo 70. Procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. |
| Ley 1976 de 2016 <i>Medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones</i> | Artículo 2. Definiciones. Artículo 3. Revisión de los diseños estructurales. Artículo 4. Supervisión técnica independiente. Artículo 5. Artículo 6. Certificación técnica de ocupación. Artículo 14. Régimen de incompatibilidades. Artículo 35. Licencias urbanísticas. |
| Ley 1882 de 2018 <i>Adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones</i> | Artículo 2. Responsabilidad de los consultores y asesores externos. |
| Ley 1952 de 2019 <i>Código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario</i> | Artículo 4. Legalidad. Artículo 8. Favorabilidad. Artículo 23. Garantía de la función pública. Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Artículo 26. La falta disciplinaria. Artículo 27. Acción y omisión. Artículo 38. Deberes. Artículo 39. Prohibiciones. Artículo 70. Sujetos disciplinables. |
| Ley 1955 de 2019 <i>Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"</i> | Artículo 184. Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa. |
| CONPES 3831 de 2015 <i>Declara de importancia estratégica del PNIE para la Implementación de la Jornada Única Escolar</i> | Normatividad completa. |
| Decreto Ley 410 de 1971 <i>Código de Comercio Colombiano</i> | Artículo 864. Definición de contrato. |
| Decreto 609 de 1976 <i>Aprueban tarifas profesionales (ingeniería)</i> | Artículo 3. Costos directos. |
| Decreto 408 de 1995 <i>Tarifas de retención en la fuente</i> | Artículo 2. Pagos no sujetos a retención. Artículo 6. Retención sobre honorarios y comisiones. |
| Decreto 111 de 1996 <i>Compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto</i> | Artículo 14. Anualidad. Artículo 19. Inembargabilidad. Artículo 71. Actos administrativos. Artículo 73. Programa Anual Mensualizado de Caja. Artículo 112. Responsabilidad de los ordenadores del gasto. |

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Fuente de criterio | Criterio |
|---|---|
| | Artículo 113. Responsabilidad solidaria entre ordenadores y pagadores. |
| Decreto 926 de 2010 y sus modificaciones <i>Reglamento de Construcción Sismo Resistente 2010 – NSR-10</i> | Artículo 1. Artículo 2. Toda la NSR-10. |
| Decreto 4170 de 2011 <i>Crea la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura</i> | Artículo 1. Creación de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Artículo 2. Objetivo de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente. Artículo 3. Funciones. |
| Decreto 1077 de 2015 <i>Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio</i> | Artículo 2.2.6.1.1.1 Licencia urbanística. Artículo 2.2.6.1.1.2 Clases de licencias. Artículo 2.2.6.1.1.3 Competencia. Artículo 2.2.6.1.1.7 Licencia de construcción y sus modalidades. Artículo 2.2.6.1.1.9 Autorización de actuaciones urbanísticas en predios con declaratoria de bienes de interés cultural y bienes dentro de su área o zona de influencia. Artículo 2.2.6.1.1.10 Reparaciones locativas. Artículo 2.2.6.1.1.11 Régimen especial en materia de licencias urbanísticas. Artículo 2.2.6.1.1.12 Licencia de intervención y ocupación del espacio público. Artículo 2.2.6.1.1.13 Modalidades de la licencia de intervención y ocupación del espacio público. Artículo 2.2.6.1.1.15 Responsabilidad del titular de la licencia. Artículo 2.2.6.1.2.1.1 Solicitud de la licencia y sus modificaciones. Artículo 2.2.6.1.2.1.5 Titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción. Artículo 2.2.6.1.2.1.6 Titulares de la licencia de intervención y ocupación del espacio público. Artículo 2.2.6.1.2.1.7 Documentos para la solicitud de licencias. Artículo 2.2.6.1.2.1.11 Documentos adicionales para la licencia de construcción. Artículo 2.2.6.1.2.1.13 Documentos adicionales para la solicitud de licencias de intervención y ocupación del espacio público. Artículo 2.2.6.1.2.1.14 Documentos para la solicitud de modificación de licencias vigentes. Artículo 2.2.6.1.2.2.3 De la revisión del proyecto. Artículo 2.2.6.1.2.3.3 Efectos de la licencia. Artículo 2.2.6.1.2.3.6 Obligaciones del titular de la licencia. Artículo 2.2.6.1.2.4.1. Vigencia de las licencias. Artículo 2.2.6.1.2.4.4 Vigencia de la licencia de intervención y ocupación del espacio público. Artículo 2.2.6.1.3.1. Otras actuaciones. Artículo 2.2.6.1.4.1 Autorización de Ocupación de Inmuebles. Artículo 2.2.6.1.4.3 Materiales y métodos alternos de diseño y de construcción. Artículo 2.2.6.1.4.4 Exigencias técnicas de construcción. |

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Fuente de criterio | Criterio |
|--|--|
| | Artículo 2.2.6.1.4.9 Identificación de las obras. Artículo 2.2.6.1.4.11 Competencia del control urbano. Artículo 2.2.6.1.4.13 Trámite de licencias por parte de las oficinas municipales encargadas de expedir licencias. |
| Decreto 1082 de 2015 <i>Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional</i> | Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Artículo 2.2.1.1.2.2.2. Ofrecimiento más favorable. Artículo 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. |
| Decreto 1525 de 2015 <i>Estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE Educativa Preescolar, Básica y Media y se adiciona el Decreto 1075 de 2015</i> | Artículo 1. Adición del Decreto 1075 de 2015 (FFIE) Artículo 1.1.2.4 Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media – FFIE. Artículo 2. Adición del Decreto 1075 de 2015 (Infraestructura Educativa) Artículo 2.3.9.2.1 Integración de la Junta Administradora del FFIE. Artículo 2.3.9.2.3 Delimitación de las funciones de la Junta Administradora del FFIE. Artículo 2.3.9.2.6 De las unidades de gestión y su gerente. |
| Decreto 92 de 2017 <i>Contratación con entidades sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política</i> | Artículo 7. Aplicación de los principios de la contratación estatal. |
| Decreto Ley 403 de 2020 <i>Normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal</i> | Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. Artículo 80. Campo de aplicación. |
| Decreto 1433 de 2020 <i>Reglamenta la conformación y el funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE para la educación preescolar, básica y media, en desarrollo del artículo 184 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica el Decreto 1075 de 2015</i> | Artículo 1. Modifíquese el artículo 1.1.2.4 del Decreto 1075 de 2015 (FFIE) Artículo 2. Sustitución del título 9 de la parte 3 del libro 2 del Decreto 1075 de 2015 (Infraestructura educativa). Artículo 2.3.9.1.2. Naturaleza jurídica y finalidad del fondo. Artículo 2.3.9.1.3. Características del fondo cuenta. Artículo 2.3.9.1.4. Fuentes de los recursos del fondo. Artículo 2.3.9.2.1. Integración de la Junta Administradora del Fondo Cuenta FFIE. Artículo 2.3.9.2.3. Delimitación de las funciones de la Junta Administradora del Fondo Cuenta FFIE. Artículo 2.3.9.2.6. De las unidades de gestión. Artículo 2.3.9.2.7. Actividades de las unidades de gestión. Artículo 2.3.9.2.8. Del gerente. |
| Acto Legislativo 4 de 2019 <i>Reforma el régimen de control fiscal</i> | Normatividad completa. |
| Resolución 181331 de 2009 y sus modificaciones, Ministerio de Minas y Energía <i>Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público (RETILAP)</i> | Artículo 1. Expedición y obligatoriedad del RETILAP. Normatividad completa. |
| Resolución 9078 de 2013 y sus modificaciones, Ministerio de Minas y Energía | Artículo 2. Cumplimiento del RETIE. |

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Fuente de criterio | Criterio |
|---|--|
| <i>Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE</i> | Normatividad completa. Por el cual se disposiciones que se consideran necesarias para la seguridad. El cumplimiento de estas y el mantenimiento adecuado darán lugar a una instalación prácticamente libre de riesgos, pero no necesariamente eficiente, conveniente o adecuada para el buen servicio o para ampliaciones futuras en el uso de la electricidad. |
| Resolución 10961 de 2015, MEN <i>Abre la convocatoria para que las entidades territoriales certificadas en educación postulen sus predios</i> | Normatividad completa. |
| Resolución 21186 de 2015, MEN <i>Reglas de financiación, cofinanciación, y ejecución de los proyectos de infraestructura educativa con cargo a los recursos del FFIE Preescolar, Básica y Media</i> | Normatividad completa. |
| Resolución 21483 de 2015, MEN <i>Adopta los manuales técnicos de estándares arquitectónicos de los proyectos de infraestructura educativa, dotaciones escolares para los establecimientos educativos de jornada única escolar, y de mantenimiento, uso y conservación de la infraestructura educativa, financiada con los recursos del FFIE Preescolar, Básica y Media</i> | Normatividad completa. |
| Resolución 10281 de 2016, MEN <i>Establece las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del PNIE</i> | Normatividad completa. |
| Resolución 24346 de 2016, MEN <i>Define los criterios para la inversión de los aportes provenientes del recaudo de la Ley 21 de 1982 destinados a proyectos de construcción, mejoramiento en infraestructura y dotación de establecimientos educativos oficiales urbanos y rurales, que no hacen parte de la cuenta especial del MEN de que trata el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015</i> | Normatividad completa. |
| Resolución Organizacional 0665 de 2018 de la CGR. <i>“Por la cual se actualiza el procedimiento para la atención, trámite y seguimiento a los derechos de petición en la Contraloría General de la República y se deroga la Resolución Orgánica número 6689 de 2012”</i> | Numeral 9.2.2. Trámite y respuesta de fondo. |
| Resolución 14084 de 2018, MEN <i>Por la cual se modifica el manual específico de funciones y de competencias laborales del MEN</i> | Normatividad completa. |
| Resolución 17654 de 2018, MEN <i>Por la cual se modifica el manual de funciones y de competencias laborales del MEN</i> | Normatividad completa. |
| Resolución 330 de 2018, Ministerio de Ambiente <i>Reglamento técnico del sector de Agua potable y Saneamiento básico, Norma RAS</i> | Artículo 2. Ámbito de aplicación. Recomendaciones mínimas para formulación, diseño, construcción, puesta en marcha, operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo, de forma que se logre con esta infraestructura prestar un servicio con una calidad determinada. ⁶ |

⁶Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Económico. Reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico RAS-2000: Guía RAS-001 “Definición del nivel de complejidad y evaluación de la población, la dotación y la demanda del agua”. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Económico, 2003.

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Fuente de criterio | Criterio |
|---|--|
| | Normatividad completa. |
| Resolución 5944 del 2019, MEN <i>Por la cual se convoca a los municipios a que postulen sus instituciones educativas y residencias rurales, con el fin de obtener cofinanciación de recursos para el mejoramiento de infraestructura escolar</i> | Normatividad completa. |
| Resolución 6700 de 2019, MEN <i>Por la cual se modifica la Resolución 10281 de 2016. Establece que la propiedad de los predios se debe determinar con la presentación del Certificado de Tradición y Libertad</i> | Normatividad completa. |
| Resolución Orgánica 042 de 2020 de la CGR <i>“Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)”.</i> | Artículo 3. Deber de rendir cuenta e informe. Artículo 5. Cuenta e informe. |
| Manual de contratación del PA FFIE | Normatividad completa. |
| Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE | Normatividad completa. |
| Manual financiero del PA FFIE | Normatividad completa. |
| Manual operativo del PA FFIE | Normatividad completa. |
| Manual de dotaciones publicado por el MEN | Normatividad completa. |
| Manual de uso, conservación y mantenimiento de infraestructura educativa publicado por el MEN | Normatividad completa. |
| Convenios interadministrativos suscritos entre el MEN y las entidades territoriales <i>Convenios materia de esta auditoría (proyectos de infraestructura educativa en el Departamento del Huila)</i> | Totalidad del clausulado y anexos. |
| Contratos marco de obra, contratos marco de interventoría, acuerdos de obra, actas de servicio de interventoría, contratos de obra y contratos de interventoría suscritos por el PA FFIE <i>Todos aquellos contratos materia de esta auditoría (proyectos de infraestructura educativa en el Departamento del Huila)</i> | Totalidad del clausulado y anexos. |
| Acuerdos de cofinanciación suscritos entre las entidades territoriales y el PA FFIE <i>Acuerdos materia de esta auditoría (proyectos de infraestructura educativa en el Departamento del Huila)</i> | Totalidad del clausulado y anexos. |
| Circular de la Contraloría de Medellín 01/1000-201900001283 <i>Se plantean algunas consideraciones sobre el AIU</i> | Normatividad completa. |
| Circular Conjunta de la Auditoría General de la República -AGR y CGR del 15-04-2011 <i>Control fiscal a recursos públicos en fiducias</i> | Normatividad completa. |
| Lineamientos y recomendaciones para el diseño arquitectónico del colegio de jornada única del Ministerio de Educación Nacional (Colegio 10) | Normatividad completa. |
| NTC 4595 <i>Planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares</i> | Normatividad completa. |

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Fuente de criterio | Criterio |
|--|------------------------|
| NTC 4596 <i>Señalización para instalaciones y ambientes escolares</i> | Normatividad completa. |
| Oficio 2016EE040064 del MEN <i>Anexo técnico para la suscripción del “Contrato Marco de Diseños, Estudios Técnicos y Obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE, en desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa”</i> | Normatividad completa. |
| Demás normatividad que aplique sobre la materia a auditar | |

Fuente: marco jurídico colombiano y del FFIE

Elaboró: CGR.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 HECHOS RELEVANTES

El Gobierno Nacional, a través del documento CONPES 3831 de 2015, declaró la importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) para la implementación de la Jornada Única Escolar. Dicho documento contiene la estructura, alcance y características del PNIE con una proyección de sus metas y la propuesta para la consecución, administración, priorización y seguimiento de los recursos.

La política pública definida por el citado CONPES establece:

“Para el desarrollo de la jornada única, toda intervención que se realice en infraestructura educativa, desde las acciones de mantenimiento, ampliación, mejoramiento o dotación hasta la construcción de nueva infraestructura, deberá seguir los lineamientos, directrices, parámetros y condiciones que se establezcan para el PNIE, los cuales, a su vez, definirán las necesidades específicas a ser atendidas”. (Conpes 3831, p. 34, 2015).

El PNIE tuvo como objetivo general:

“Construir, ampliar, mejorar y asegurar la dotación de aulas escolares en zonas urbanas y rurales, necesarias para la implementación de la jornada única, de modo que en la vigencia del PND 2014 - 2018 Todos por un nuevo país, se cubra el 60% del déficit de aulas actualmente existente”. (Conpes 3831, p. 34, 2015).

En desarrollo del PNIE se creó el FFIE a través de la Ley 1753 de 2015, como una cuenta especial del MEN sin personería jurídica, a través del cual se podrán constituir patrimonios autónomos que se regirán por derecho privado; por lo cual sus operaciones se regirán dentro del marco legal privado incluidas las normas del Código de Comercio, Código Civil, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y los principios de la Función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, así como las normas sobre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas legalmente.

El objeto del FFIE es viabilizar y financiar los proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales, inclusive residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos.

3.2 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que se presentó incumplimiento de la normatividad aplicable para la ejecución de los recursos para las obras de infraestructura educativa del departamento del Huila, ejecutados a través del FFIE, con corte al 30 de junio de 2022, así: supervisión e interventoría de la ejecución contractual, al pagar obra o estudios sin el cumplimiento de las especificaciones técnicas contratadas o por obra inexistente en los sitios intervenidos.

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1. MANEJO DE LOS RECURSOS PROYECTOS INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

| Objetivo Específico 1 |
|--|
| Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos nacionales y de las ETC aportados para los proyectos de infraestructura educativa del departamento del Huila y ejecutados a través del FFIE, con corte al 30 de junio de 2022. |

Conforme con la información suministrada por la UG FFIE, a 31 de diciembre de 2021 se estaban o se habían desarrollado 68 proyectos de infraestructura educativa por \$149.048.623.813, (36 proyectos de construcción nueva o ampliación y 32 de mejoramiento rural), de los cuales \$88.599.158.182 son recursos de la Nación ejecutados por el FFIE y \$60.449.465.631 como contrapartida de las ETC (recursos propios).

De estos, 30 proyectos (44.11%), son objeto de investigación por parte de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la CGR, según competencia otorgada en el Auto 213 del 8 de noviembre de 2019⁷, los Autos 1 del 18 de enero de 2019⁸ y 16 de abril de 2019⁹, mientras que el proyecto ubicado en la IE Claretiano Gustavo Torres Parra de Neiva, se encuentra en proceso de responsabilidad fiscal.

De esta manera, el alcance de esta auditoría de cumplimiento correspondió a 37 proyectos por \$43.347.556.994, siendo \$23.520.336.947 recursos de la Nación ejecutados por el FFIE y \$19.827.220.047 como contrapartida de las ETC (recursos propios)¹⁰.

La muestra de esta auditoría consistió en 20 proyectos de infraestructura educativa por \$40.409.011.345 ejecutados por el FFIE (93,22% del universo materia de esta auditoría), discriminados así:

Tabla 3. Muestra de contratos para revisar en esta auditoría de cumplimiento

Valores en pesos en corrientes

| Nº | ETC | Municipio | Llave MEN | Institución Educativa | Sede | Contrato de obra | | Intervención | Total |
|----|-------|------------|-----------|----------------------------|------------------------------|------------------|--------------------|------------------|---------------|
| | | | | | | Inicial | Reasignado | | |
| 1 | Huila | Villavieja | LL232 | IE Gabriel Plaza | Principal | 402033-OBR | 1380-1481-2021-OBR | Nuevo o ampliado | 3.960.803.998 |
| 2 | Neiva | Neiva | LL241 | IE INEM Julián Motta Salas | Cándido Leguizamo (primaria) | 402044-OBR | 1380-1480-2021-OBR | Nuevo o ampliado | 5.732.240.737 |
| 3 | Neiva | Neiva | LL242 | IE Cacique Pigoanza | Principal | 402038-OBR | 402038-2-OBR | Nuevo o ampliado | 7.949.466.314 |
| 4 | Huila | Gigante | LL4-0475 | IE Jorge Villamil Ortega | Principal | 402031-OBR | 1380-1493-2021-OBR | Nuevo o ampliado | 7.893.128.359 |

⁷ Según el artículo 1, se admitió y autorizó la solicitud de control excepcional de la Veeduría a la Gestión Pública Estado Colombiano, para 541 proyectos por \$3.029.676.622.593, siendo 37 en el Departamento del Huila.

⁸ Según el artículo 1, se declaró de impacto nacional los hechos relacionados con el manejo de los recursos de inversión del Ministerio de Educación Nacional para Infraestructura Educativa y los asignados al Fondo de Financiamiento de la Infraestructura FFIE, para cumplir con el PNIE 2015-2018, durante las vigencias 2015-2018 y hasta el 2019.

⁹ Conforme con el artículo 1 de este Auto, "(...) Acotar el control fiscal que se deriva de la declaración de impacto nacional de los hechos objeto del Auto N° 0001 del 18 de enero de 2019..." y el artículo 2 "(...) 1. La Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción promoverá la acción fiscal en indagación preliminar y/o proceso de responsabilidad fiscal, respecto de los proyectos de infraestructura educativa en los cuales se haya producido un daño patrimonial al Estado, exista riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público y/o se requiera asegurar las pruebas de su acaecimiento, relacionadas en el Anexo 1 de esta providencia. (...)”

¹⁰ Para calcular este universo, de los 68 proyectos se descontaron los 30 proyectos en revisión por parte de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción de la CGR y el proyecto que tiene un proceso de responsabilidad fiscal.

| Nº | ETC | Municipio | Llave MEN | Institución Educativa | Sede | Contrato de obra | | Intervención | Total |
|--------------|----------|-------------|-----------|--------------------------------------|----------------------|------------------|------------|--------------------|-----------------------|
| | | | | | | Inicial | Reasignado | | |
| 5 | Neiva | Neiva | LL4-1064 | IE Caguán | Principal | 402034-OBR | N/A | Nuevo o ampliado | 7.399.277.256 |
| 6 | Huila | Tarqui | M99 | IE Quituro | El Cedro | 1380-1109-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 580.390.385 |
| 7 | Huila | Nátaga | M740 | IE Los Laureles | Los Laureles | 1380-1110-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 581.886.326 |
| 8 | Huila | Colombia | M548 | IE Paulo VI | Antillas | 1380-1110-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 174.565.898 |
| 9 | Huila | Colombia | M448 | IE Paulo VI | Armenia | 1380-1110-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 581.886.326 |
| 10 | Huila | Iquira | M374 | IE Valencia De La Paz | Valencia De La Paz | 1380-1210-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 591.319.057 |
| 11 | Huila | Iquira | M414 | IE Valencia De La Paz | San Isidro | 1380-1210-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 177.395.717 |
| 12 | Huila | Tello | M196 | IE San Andres | San Joaquín | 1380-1211-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 546.512.944 |
| 13 | Huila | Aipe | M4013 | Agropecuaria De Aipe | Agropecuaria De Aipe | 1380-1211-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 1.093.025.888 |
| 14 | Pitalito | Pitalito | M1260 | IE Winnipeg | Charguayaco | 1380-1211-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 546.512.944 |
| 15 | Huila | Agrado | M2026 | IE La Merced | Víctor Félix Silva | 1380-1212-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 590.350.925 |
| 16 | Pitalito | Pitalito | M1116 | IE Municipal Criollo | Principal | 1380-1213-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 167.520.689 |
| 17 | Pitalito | Pitalito | M1263 | IE Municipal Jorge Villamil Cordovez | Principal | 1380-1213-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 558.402.298 |
| 18 | Huila | San Agustín | M389 | IE La Argentina | La Argentina | 1380-1213-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 558.402.298 |
| 19 | Huila | Timana | M29 | IE Pantanos | Pantanos | 1380-1213-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 167.520.689 |
| 20 | Huila | Timana | M41 | IE Cosanza | Cosanza | 1380-1213-2020 | N/A | Mejoramiento rural | 558.402.298 |
| Total | | | | | | | | | 40.409.011.345 |

Fuente: archivo con nombre "Copia de Respuesta Proyectos Huila", enviado por la UG FFIE mediante oficio 2022ER0158718 del 20-09-2022. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

En desarrollo de la auditoría se estableció que los procesos de contratación de los proyectos de infraestructura educativa, se ajustaron a los criterios y procedimientos legales para cada una de las necesidades presentadas en cada una de sus etapas contractuales. Lo anterior, en concordancia con los principios de la contratación pública y los manuales internos, para los convenios interadministrativos, los contratos de obras e interventorías.

Para los contratos de mejoramiento rural, se evidenció el pago de obra no ejecutada o con especificación diferente a la contratada. De igual manera, el pago de estudios y diseños sin el cumplimiento de las especificaciones incluidas en los términos de condiciones contractuales y anexos técnicos de los contratos. Lo anterior por debilidad en la labor de supervisión por parte de la UG del FFIE y de interventoría.

La CGR evidenció que los contratistas de obra no entregaron los análisis de precios unitarios, aun cuando estos eran exigidos por los términos de condiciones contractuales y anexos técnicos de los contratos. Esta situación denota una deficiencia en la administración y supervisión de los proyectos de mejoramiento rural del FFIE en el departamento de Huila por parte de la UG del FFIE.

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

Los proyectos en las instituciones educativas Cacique Pigoanza y Caguán (sedes principales), ambos en Neiva, fueron desestimados por la Alcaldía Municipal, aun cuando fue ejecutado y pagado, para cada caso, el 90% de la fase de estudios y diseños. Al contratista de estos proyectos, el Consorcio Mota – Engil, le fueron terminados de manera anticipada los acuerdos de obra respectivos (402038-OBR y 402034-OBR) y le fue aplicada la cláusula penal pecuniaria por incumplimiento en ambos proyectos.

El PA-FFIE reintegró a la Alcaldía Municipal de Neiva el aporte realizado para estos dos proyectos, descontando lo reconocido a los contratistas de obra e interventoría por lo ejecutado en estos. La CGR efectuó visita fiscal al sitio de implantación de estos proyectos en diciembre de 2022, en donde se evidenció que los predios no tienen ningún desarrollo urbanístico o de construcción de algún tipo de infraestructura educativa.

Como resultado de la auditoría se configuraron los siguientes hallazgos:

Hallazgo 1. Pago de actividades en el proyecto Institución Educativa Winnipeg Sede Charguayaco (D, F)

Para el contrato de obra 1380-1211 de 2020, relacionado con el proyecto de mejoramiento en la Institución Educativa Winnipeg en Pitalito, Huila, se pagó obra no ejecutada o con especificación diferente a la contratada, disminuyendo el alcance de los recursos; esto es, el pago de un extractor de aire sin el cumplimiento de las especificaciones contratadas y un ducto sin haberse instalado.

Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano:

“Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.” (Ley 84, art. 1602, 1873).

Constitución Política (20 de julio de 1991, *Gaceta Constitucional n.º 116*):

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) Las autoridades de la República están instituidas (...) para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares...” (Constitución Política de Colombia, art. 2, 1991)

“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...” (Constitución Política de Colombia, art. 209, 1991).

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación:

“De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.” (Ley 80, art. 3, 1993).

“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas...” (Ley 80, art. 26, 1993).

Ley 610 (18 de agosto de 2000, *Diario Oficial* n.º 44.133):

“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 (...)” (Ley 610, art. 3, 2000).

“Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida 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...” (Ley 610, art. 6, 2000).

Ley 734 (5 de febrero de 2002, *Diario Oficial* n.º 44.708), Código Disciplinario Único¹¹:

“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 el artículo 28 del presente ordenamiento.” (Ley 734, art. 23, 2002).

“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.” (Ley 734, art. 27, 2002).

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

“Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de

¹¹ Modificada por la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 de 2021

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales...” (Ley 734, art. 53, 2002)¹²

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción:

“Responsabilidad de los interventores. Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría (...).

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.” (Ley 1474, art. 82, 2011).

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen (...).

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.” (Ley 1474, art. 83, 2011).

“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.” (Ley 1474, art. 84, 2011).

Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE:

*“**Supervisor.** Su rol principal es: **Verificar:** Consiste en realizar el control y seguimiento de las obligaciones del interventor respecto del seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato, y en general de todas obligaciones. Así mismo, que el referido seguimiento y control se realice de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista...” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 13, 2021).*

“Obligaciones de la supervisión

Obligaciones Generales: Tendrá entre otras las siguientes: (...) 2. Velar por el cumplimiento al Contrato de conformidad con los términos estipulados...” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 14, 2021).

¹² Modificado por el artículo 44, Ley 1474 (12 de julio de 2011).

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

“Obligaciones Específicas de la Supervisión de las Actas de Servicio obra y Acta de Servicio de Interventoría, y contratos de Interventoría de los proyectos de infraestructura educativa: 1. Realizar la supervisión de las Actas de Servicio obra y Acta de Servicio de Interventoría, y contratos de Interventoría de los proyectos de infraestructura educativa que le sean asignados. (...) 5. Coordinar el seguimiento periódico de la ejecución de las obras, la identificación de los aspectos que generen dificultades en el desarrollo de la ejecución de los contratos y la aplicación de acciones de mitigación y realizar las recomendaciones del caso a las instancias que sean requeridas, de acuerdo con las etapas precontractuales, contractuales y post-contractuales, las directrices de la UG FFIE y dando cumplimiento a las metas establecidas con el Ministerio de Educación Nacional. (...) 6. Desarrollar la gestión pertinente para que los proyectos asignados cumplan con las obligaciones de alcance, tiempo y presupuesto definidos para su ejecución. En caso tal, informar y gestionar las actividades de mejoramiento que sean necesarias en cada proyecto.” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 15, 2021).

“Obligaciones de la interventoría. (...) b) Fase 2 del proyecto: construcción y Fase 3 de pos construcción

De carácter Administrativo: 1. Velar por el cumplimiento del Contrato de Obra celebrado por el PA-FFIE en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos asignados para su ejecución. (...) 5. Verificar la validez de la información aportada por los contratistas de obra en el marco del Contrato de Obra. (...). **De carácter Técnico:** 1. Verificar que el Contratista de Obra mantenga el personal o equipo propuesto, con las condiciones e idoneidad pactadas inicialmente según lo dispuesto en el anexo técnico y la propuesta de cada contrato y recomendar acciones para que se garanticen las condiciones pactadas cuando fuere necesario. 2. Revisar, verificar y aprobar la calidad de los informes y obras entregadas por el Contratista de obra, para lo cual producirá un análisis que servirá de insumo a la UG- FFIE para conocer el estado de ejecución del contrato de obra. (...) 4. Revisar, verificar y aprobar de forma oportuna y motivada de las obras realizadas por el contratista de Obra cuando estas se sujeten a lo requerido en el Contrato de Obra y sus anexos técnicos, condiciones y/o calidades acordadas entre el contratista de Obra y el PA-FFIE.” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 18, 2021).

Anexo técnico de los términos de condiciones contractuales de la Invitación Abierta 14 de 2019¹³:

*“La Interventoría tendrá la obligación de verificar de manera periódica que el Contratista cumpla con lo siguiente: (...) *Utilizar materiales y productos originales nuevos no remanufacturados ni repotenciados, de conformidad con las especificaciones técnicas que le apliquen...” (Anexo técnico invitación abierta 14, p. 40, 2019).*

“La Interventoría deberá revisar las memorias de cálculo, los planos de los análisis y diseños y las especificaciones técnicas de materiales y construcción, y asegurarse que la información contenida en los planos corresponda adecuadamente con los diseños, memorias de cálculo, cantidades de obra, programación y especificaciones técnicas de materiales, y que los planos y las especificaciones técnicas de construcción con su forma de pago reflejen adecuadamente las consideraciones e idealizaciones hechas en los cálculos.” (Anexo técnico invitación abierta 14, p. 52, 2019).

Contrato de obra No. 1380-1211 del 11 de marzo de 2020 suscrito entre el PA-FFIE y TELVAL S.A.S. para la ejecución de las obras del grupo 65, por \$2.450.000.000 e inicio el 31 de agosto del 2020:

¹³ Objeto “la conformación de listas de elegibles que habiliten proponentes para la suscripción de contratos de interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica y ambiental a los contratos que comprenden el diagnóstico y/o, actualización y/o complementación y/o elaboración de estudios y diseños y la ejecución de las obras necesarias para la adecuación, mejoramiento y mantenimiento correctivo de las instituciones rurales, comedores y residencias escolares, priorizados por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa – FFIE”

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

“Objeto. diagnóstico y/o actualización y/o complementación y/o elaboración de estudios y diseños y la ejecución de las obras necesarias para la adecuación, mejoramiento y mantenimiento correctivo de las instituciones rurales, comedores y residencias escolares, priorizados por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE, en desarrollo del PNIE”. (Contrato de obra 1380-1211, cláusula primera, 2020).

Dentro del alcance de dicho contrato de obra se contempló el mejoramiento de 6 instituciones educativas del Departamento del Huila, dentro de las cuales se incluyó la construcción de un comedor en la sede Charguayaco de la Institución Educativa Winnipeg ubicada en la zona rural de Pitalito, Huila, por valor un valor ejecutado de \$500.000.000. El contrato fue liquidado el 16 de mayo de 2022 y pagado en su totalidad el 1 de septiembre del 2022 según orden de pago 6643 del PA-FFIE.

“Parágrafo primero Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de valores unitarios fijos, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente contrato.” (Contrato de obra 1380-1211, cláusula segunda, 2020).

“Obligaciones Generales del Contratista: EL CONTRATISTA se compromete a cumplir todas las obligaciones que estén establecidas o se deriven (i) del clausulado del presente contrato, (ii) de los estudios y documentos de cada proyecto, (iii) de los TCC, sus Adendas y Anexos, (iv) su Propuesta y (v) aquellas que por su esencia y naturaleza se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente Contrato.” (Contrato de obra 1380-1211, cláusula séptima, 2020).

Contrato de interventoría No 1380-1211 del 11 de marzo de 2020 y acta de inicio el 23 de abril de 2020 con un plazo de nueve meses:

“Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica y ambiental a o lo(s) contrato (s) de obra correspondiente al grupo No. 65- Huila , que comprenden el diagnóstico y/o, actualización y/o complementación y/o elaboración de estudios y diseños y la ejecución de las obras necesarias para la adecuación, mejoramiento y mantenimiento correctivo de la institución rural, comedores y residencias escolares, priorizados por el Fondo de Financiamiento de la infraestructura educativa (en adelante FFIE), en desarrollo del PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA (PNIE) de acuerdo con las especificaciones contenidas en el presente documento, en la propuesta, en los Términos y Condiciones Contractuales (en adelante TCC) y sus adendas, y en los anexos del presente contrato.” (Contrato de interventoría 1380-1211, cláusula primera, 2020).

“Obligaciones Generales del Contratista: “EL CONTRATISTA se compromete a cumplir todas las obligaciones que estén establecidas o se deriven (i) del clausulado del presente contrato, (ii) de los estudios y documentos de cada proyecto, (iii) de los TCC, sus Adendas y Anexos, (iv) su Propuesta y (v) aquellas que por su esencia y naturaleza se consideren imprescindibles para la correcta ejecución del presente Contrato. Así mismo, las obligaciones del CONTRATISTAS están encaminadas a controlar, exigir, absolver, acompañar y verificar el cumplimiento de las obligaciones resultantes del Contrato de Obra No. 1380-1211-2020 en los componentes técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos.” (Contrato de obra 1380-1211, cláusula séptima, 2020).

El 1 de noviembre del 2022, la CGR adelantó visita fiscal a la obra de mejoramiento en la Institución Educativa Winnipeg (contrato de obra 1380-1211 de 2020), Pitalito, Huila, la cual fue atendida por representantes de la UG-FFIE, contratista de obra e interventoría, con la finalidad de verificar el estado de la obra terminada y liquidada. Se revisaron las cantidades de los ítems

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

representativos discriminados en el acta final de obra entregada previamente por el FFIE, evidenciando que, se pagó obra no ejecutada o con especificación diferente a la contratada, así:

A. Ítem 25.7.2 “Extractor o ventilador Greenheck cube 240-20, 360-50, 220-15 y/o similar para extracción de campana, en aluminio para instalar directamente encima de la ductería y sellado herméticamente...”

En la visita fiscal de la CGR se evidenció un extractor instalado en el muro del eje A, el cual no corresponde, ni cumple con las especificaciones técnicas del contrato de obra 1380-1211-2020. De esta manera, se pagó al contratista \$14.332.088 por una actividad de obra que no cumple con la especificación técnica del contrato.

A continuación, se presenta la comparación del extractor encontrado en obra, el extractor según los términos de condiciones contractuales (TCC) y el extractor certificado por el contratista de obra:

Tabla 4. Comparación entre el extractor instalado, el contratado y certificado por el contratista, según contrato de obra 1380-1211 de 2020

| Extractor Genérico encontrado en visita CGR | Extractor Greenheck CUBE contratado | Extractor Certificado |
|---|---|--|
|  |  |  |
| <p>Extractor no se encuentra sellado herméticamente.</p> <p>No es para trabajo a la interperie.</p> <p>No es motor trifasico</p> <p>Rendimiento menor a el requerimiento aproximado entre 5918 CFM y 8170CFM</p> <p>Potencia < 5.0HP</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Extractor Greenheck CUBE 240-20, 360-50, 220-15 Y/O SIMILAR. • Directamente encima de la ductería y sellado herméticamente • Trabajo a la interperie • Motor trifasico de aproximadamente 5.0 HP a 208V • Requerimiento aproximado entre 5918 CFM y 8170CFM | <ul style="list-style-type: none"> • Extractor REF – 240 Trifasico tipo hongo. • Diametro rotor 20”, 110V, 3.75 kw, 1720rpm. • 5800CFM • 4.98 HP |
| <p>Fuente: Registro fotográfico Visita Fiscal CGR - 01-11-2022</p> | <p>Fuente: Pagina web oficial de GREENHECK ¹⁴</p> | <p>Fuente: Documento del 29 de noviembre de 2022 en respuesta a la solicitud con radicado CGR 2022EE0202272 del 18-11-2022.</p> |

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Nota: Cuadro modificado en el análisis de la respuesta de la entidad.

¹⁴Recuperado de <https://www.greenheck.com/es-us/productos/movimiento-del-aire/ventiladores/ventiladores-para-instalacion-en-el-techo/extractores-centrifugos-con-descarga-hacia-arriba>, el 23-11-2022

B. Ítem 25.7.3 “Ducto para sistema de extracción de humos y olores, fabricado en lámina de acero galvanizada calibre 18 a 24 para acople de campana con el extractor, con empalmes o uniones por medio de marcos...”

Este ítem es el ducto que conecta la campana extractora (sobre la estufa) con el extractor (en cubierta o en muro, para este caso) según la descripción en los documentos de los TCC del contrato de obra. Dicho sistema de extracción contempla las especificaciones técnicas expuestas en la siguiente imagen (FFIE, oficio FIE2022EE018143, del 29 de noviembre de 2022). No obstante, en la visita fiscal de la CGR se evidenció una campana extractora instalada sobre el muro del eje A, en la misma ubicación donde se instaló el extractor y estos dos objetos no se encuentran conectados con un sistema de ducto; es decir, no existe el ítem 25.7.3 aun cuando fue pagado al contratista de obra \$2.211.704.

Imagen 1. Especificaciones técnicas ítem 25.7.3



Fuente: FFIE, oficio FIE2022EE018143 del 29 de noviembre de 2022

En la siguiente tabla se presenta el cálculo del detrimento al patrimonio público por \$16.543.792, generado por el reconocimiento y pago de los ítems 25.7.2 y 25.7.3. sin la debida justificación.

Tabla 5. Cuantificación detrimento patrimonial

Valores en pesos corrientes

| Ítem | Descripción | Unidad | Valor unitario <i>a</i> | Cantidad | | | Valor parcial <i>e = a x d</i> |
|--------|---|--------|----------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| | | | | Acta final <i>b</i> | Visita CGR <i>c</i> | Diferencia <i>d = b - c</i> | |
| 25.7.2 | Extractor o ventilador GREENHECK CUBE 240-20, 360-50, 220-15 Y/O SIMILAR para extracción de campana, en aluminio para instalar directamente encima de la ductería y sellado herméticamente... | Un | 14.332.088 | 1,00 | 0,00 | 1,00 | 14.332.088 |

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Ítem | Descripción | Unidad | Valor unitario a | Cantidad | | | Valor parcial e = a x d |
|--------|---|--------|---------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------------|
| | | | | Acta final b | Visita CGR c | Diferencia d = b - c | |
| 25.7.3 | Ducto para sistema de extracción de humos y olores, fabricado en lámina de acero galvanizada calibre 18 a 24 para acople de campana con el extractor, con empalmes o uniones por medio de marcos... | m | 552.926 | 4,00 | 0,00 | 4,00 | 2.211.704 |
| | Total | | | | | | 16.543.792 |

Fuente: expediente contentivo contrato de obra 1380-1211 de 2020. Cálculos propios.
 Elaboró: CGR

La situación evidenciada por la CGR fue causada por el desconocimiento e incumplimiento de los TCC del contrato de obra 1380-1211-2020, por parte de las diferentes partes de este proyecto (contratista, interventoría y supervisión); por debilidad en la función tanto de la interventoría¹⁵ (contrato 1380-1211-2020) como de la supervisión¹⁶ por parte de la UG-FFIE, por recibir, aprobar y pagar, respectivamente, cantidades de obras no ejecutadas o sin el cumplimiento de las especificaciones técnicas contratadas.

Lo anterior generó disminución de los recursos públicos destinados para el contrato de obra 1380-1211-2020 y detrimento al patrimonio público en \$16.543.792. **Hallazgo con incidencia fiscal en cuantía de \$16.543.792 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta de la entidad

La UG del FFIE contestó, entre otros aspectos, lo siguiente:

“Extractor o ventilador GREENHECK CUBE 240-20, 360-50, 220-15 Y/O SIMILAR para extracción de campana, en aluminio para instalar directamente encima de la ductería y sellado herméticamente. Los materiales y acabados de los ventiladores deben ser para trabajo a la intemperie, su cubierta externa debe impedir la entrada de lluvia y de sólidos extraños, motor trifásico de aprox. 5.0 HP a 208 V, 60, con un requerimiento aprox. entre 5.918 CFM y 8.170 CFM. Sistema de acople del motor a la estructura del ventilador que limite el nivel sonoro y la vibración que se pueda trasladar a la estructura del conjunto”. (UG FFIE, oficios 2023ER0000014 y 2023ER0008533, 2023).

“De acuerdo con la precitada especificación, era claro que contractualmente estaba previsto que el ítem instalado no necesariamente debía corresponder a la marca descrita en el ítem, sino que podía ser uno de similares características.

En consonancia con lo anterior, la descripción del extractor Greenheck cube, señala que el mismo "...es un ventilador centrífugo con transmisión por correa para instalación en techo o en muro y extraer el aire contaminado o cargado de grasa”. En obra se puede evidenciar la instalación de un

¹⁵ **Anexo Técnico Invitación FFIE 014 de 2019** “ La Interventoría deberá revisar las memorias de cálculo, los planos de los análisis y diseños y las especificaciones técnicas de materiales y construcción, y asegurarse que la información contenida en los planos corresponda adecuadamente con los diseños, memorias de cálculo, cantidades de obra, programación y especificaciones técnicas de materiales, y que los planos y las especificaciones técnicas de construcción con su forma de pago reflejen adecuadamente las consideraciones e idealizaciones hechas en los cálculos.” **Manual de Supervisión e Interventoría FFIA - Obligaciones de la Interventoría** “Realizar seguimiento a la ejecución financiera y al correcto y buen manejo, uso, destinación e inversión de los recursos administrados por el PA-FFIE, y aportados por el MEN, las ET y las ETC en el Contrato de Obra.”

¹⁶ Manual de Supervisión e Interventoría FFIA – Rol del Supervisor “...realizar el control y seguimiento de las obligaciones del interventor respecto del seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato, y en general de todas las obligaciones. Así mismo, que el referido seguimiento y control se realice de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista.”

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

extractor con una especificación similar adosado a muro cumpliendo con lo requerido, sin perjuicio de lo cual no se debe olvidar que estamos en un periodo de garantía que en caso de presentar inconveniente alguno se corregiría como lo exigen los TCC...” (UG FFIE, oficios 2023ER0000014 y 2023ER0008533, 2023).

“Con respecto a la observación 1, punto C, es de aclarar que la Interventoría recibió las obras a satisfacción y en consecuencia aprobó el pago correspondiente, lo cual esta soportado en las memorias. De igual manera las obras fueron recibidas a satisfacción por parte de la Rectora, Municipio y la Entidad Territorial Certificada como consta en el ACTA DE ENTREGA FISICA (Adjunta al Oficio).

En la visita realizada por la CGR el día 01 de noviembre de 2022 según ACTA DE VISITA FISCAL a la Institución Educativa WINNIPEG sede CHARGUAYACO no quedó relacionado este hallazgo y en la parte final del documento, La Rectora María Ginna Vargas y todos los asistentes afirman que recibieron las obras cumpliendo el alcance y en funcionamiento.

Por lo anterior, al no plantearse esta situación en la visita a efectos de verificarlo in situ, y dado el periodo de vacaciones, no ha sido posible el ingreso del contratista e interventor a la IE a efectos de adelantar las verificaciones correspondientes. No obstante, conforme la documentación allegada está soportada la entrega del elemento y por tanto la pertinencia de su pago.

Finalmente, en relación con esta observación, es claro que no existe la supuesta disminución de los recursos públicos destinados al contrato de obra, en la medida que, como se ha acreditado, los pagos efectuados se corresponden con lo efectivamente ejecutado por el contratista y se ajusta a las condiciones contractuales establecidas.” (UG FFIE, oficios 2023ER0000014 y 2023ER0008533, 2023).

Adicionalmente, el FFIE mediante oficio con radicado FFIE FIE2023EE000787 del 20 de enero de 2023 indicó que, el ducto se encuentra instalado en la institución Educativa Winnipeg Sede Charguayaco según el “informe de verificación” adjuntado en la comunicación y suscrito por la interventoría.

La interventoría en el informe de verificación indicó que:

“Se gestionó también la consecución de un registro fotográfico de los aparatos especiales (extractor y ducto) instalados ya que esto fue lo último que se realizó en obra pero desafortunadamente el personal que estuvo presente en esas actividades ya no están.

Hasta el día 04 de enero del presente año se consiguió el ingreso a la institución educativa y se procedió a realizar el desmonte del cielo raso (PVC) de la cocina, con el fin de verificar que el ducto si se encontraba instalado.” (FFIE, oficio 2023ER0008533, 2023)

Desmante de cielo raso en PVC



Verificación del ducto



Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

Conforme con la respuesta del FFIE, se precisa que las características del extractor contratado por el FFIE eran:

- Extractor Greenheck CUBE 240-20, 360-50, 220-15 Y/O SIMILAR.
- Directamente encima de la ducteria y sellado hermeticamente
- Trabajo a la interperie
- Motor trifasico de aproximadamente 5.0 HP a 208V
- Requerimiento de flujo de aire aproximado entre 5918 CFM y 8170CFM

El extractor o bien instalado en obra no corresponde con lo contratado, ya que no cumple con las especificaciones técnicas. Ahora, el extractor que certificó el contratista en el oficio del 29 de noviembre de 2022 en respuesta a la solicitud con radicado CGR 2022EE0202272 del 18 de noviembre de 2022, **NO** es el extractor encontrado en la visita fiscal, ni tampoco cumple con los requerimientos de flujo de aire. En concordancia con lo expuesto anteriormente la entidad no desvirtúa la observación del extractor, teniendo en cuenta que no hay similitudes en las especificaciones técnicas y en la exigencia de rendimientos del flujo del aire del extractor.

Ahora bien, con respecto a la respuesta de la observación del ítem 25.7.3 correspondiente al ducto de extracción, en el registro fotográfico de la visita fiscal realizada el 01 de noviembre de 2022 a la institución educativa Winnipeg Sede Charguayaco se constató que no existe ningún ducto que se encuentre instalado a la campana extractora y conecte al cielo raso, tal y como se evidencia en la siguiente imagen.

Imagen 2. Campana extractora institución educativa Winnipeg Sede Charguayaco



Fuente: Registro fotográfico visita fiscal 01-11-2022. CGR

La campana extractora está ubicada en la misma área en la que se encuentra el extractor, los cuales se localizan en el muro del eje A; lo que imposibilita la instalación de 4 m de ducto entre ellos; contrario a lo manifestado por el FFIE en su respuesta, donde indica que si se instaló el ducto anteriormente mencionado. Ahora bien, haciendo una comparación entre la fotografía tomada por el Interventor en “*el informe de verificación*” y la tomada por la CGR en la visita fiscal se evidencia que la primera fotografía no corresponde al proyecto auditado.

Respecto al ítem 2.2.10 “*Placa contrapiso de 10 cm - concreto 3000 psi. incluye corte y dilatación*”, se acepta lo manifestado por el FFIE en su respuesta (radicado FIE2023EE001285 del 30 de enero de 2023), donde señala que la placa correspondiente a las áreas del comedor y andenes perimetrales se fundieron con un espesor de 25 centímetros, razón por la cual, se disminuye el detrimento al patrimonio público en \$9.523.030.

Con fundamento en lo anterior, se configura como hallazgo con incidencia fiscal en cuantía de \$16.543.792 y presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 2. Cantidades de obra IE Paulo VI, sede Antillas, municipio de Colombia, Huila (BA)

Para el contrato de obra 1380-1210 de 2020, relacionado con el proyecto de mejoramiento en la Institución Educativa Paulo VI, sede Antillas, municipio de Colombia, Huila, se pagó obra no ejecutada, disminuyendo el alcance de los recursos. En la respuesta, el auditado demostró la devolución del recurso comunicado como detrimento al patrimonio, constituyéndose beneficio cuantitativo de auditoría por \$3.521.278.

Constitución Política (20 de julio de 1991, *Gaceta Constitucional n.º 116*):

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) Las autoridades

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

de la República están instituidas (...) para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares...” (Constitución Política de Colombia, art. 2, 1991).

“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...” (Constitución Política de Colombia, art. 209, 1991).

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación:

“De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.” (Ley 80, art. 3, 1993).

“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas...” (Ley 80, art. 26, 1993).

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción:

“Responsabilidad de los interventores. Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría (...).

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.” (Ley 1474, art. 82, 2011).

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen (...).

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.” (Ley 1474, art. 83, 2011)

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.” (Ley 1474, art. 84, 2011)

Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE:

*“**Supervisor.** Su rol principal es: **Verificar:** Consiste en realizar el control y seguimiento de las obligaciones del interventor respecto del seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato, y en general de todas obligaciones. Así mismo, que el referido seguimiento y control se realice de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista...” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 13, 2021).*

“Obligaciones de la supervisión

Obligaciones Generales: Tendrá entre otras las siguientes: (...) 2. Velar por el cumplimiento al Contrato de conformidad con los términos estipulados...” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 14, 2021).

“Obligaciones Específicas de la Supervisión de las Actas de Servicio obra y Acta de Servicio de Interventoría, y contratos de Interventoría de los proyectos de infraestructura educativa: 1. Realizar la supervisión de las Actas de Servicio obra y Acta de Servicio de Interventoría, y contratos de Interventoría de los proyectos de infraestructura educativa que le sean asignados. (...) 5. Coordinar el seguimiento periódico de la ejecución de las obras, la identificación de los aspectos que generen dificultades en el desarrollo de la ejecución de los contratos y la aplicación de acciones de mitigación y realizar las recomendaciones del caso a las instancias que sean requeridas, de acuerdo con las etapas precontractuales, contractuales y post-contractuales, las directrices de la UG FFIE y dando cumplimiento a las metas establecidas con el Ministerio de Educación Nacional. (...) 6. Desarrollar la gestión pertinente para que los proyectos asignados cumplan con las obligaciones de alcance, tiempo y presupuesto definidos para su ejecución. En caso tal, informar y gestionar las actividades de mejoramiento que sean necesarias en cada proyecto.” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 15, 2021).

“Obligaciones de la interventoría. (...) b) Fase 2 del proyecto: construcción y Fase 3 de pos construcción

De carácter Administrativo: 1. Velar por el cumplimiento del Contrato de Obra celebrado por el PA-FFIE en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos asignados para su ejecución. (...) 5. Verificar la validez de la información aportada por los contratistas de obra en el marco del Contrato de Obra. (...). **De carácter Técnico:** 1. Verificar que el Contratista de Obra mantenga el personal o equipo propuesto, con las condiciones e idoneidad pactadas inicialmente según lo dispuesto en el anexo técnico y la propuesta de cada contrato y recomendar acciones para que se garanticen las condiciones pactadas cuando fuere necesario. 2. Revisar, verificar y aprobar la calidad de los informes y obras entregadas por el Contratista de obra, para lo cual producirá un análisis que servirá de insumo a la UG- FFIE para conocer el estado de ejecución del contrato de obra. (...) 4. Revisar, verificar y aprobar de forma oportuna y motivada de las obras realizadas por el contratista de Obra cuando estas se sujeten a lo requerido en el Contrato de Obra y sus anexos técnicos, condiciones y/o calidades acordadas entre el contratista de Obra y el PA-FFIE.” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 18, 2021).

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

Anexo técnico de los términos de condiciones contractuales de la Invitación Abierta 14 de 2019¹⁷:

*“La Interventoría tendrá la obligación de verificar de manera periódica que el Contratista cumpla con lo siguiente: (...) *Utilizar materiales y productos originales nuevos no remanufacturados ni repotenciados, de conformidad con las especificaciones técnicas que le apliquen...” (Anexo técnico invitación abierta 14, p. 40, 2019)*

“La Interventoría deberá revisar las memorias de cálculo, los planos de los análisis y diseños y las especificaciones técnicas de materiales y construcción, y asegurarse que la información contenida en los planos corresponda adecuadamente con los diseños, memorias de cálculo, cantidades de obra, programación y especificaciones técnicas de materiales, y que los planos y las especificaciones técnicas de construcción con su forma de pago reflejen adecuadamente las consideraciones e idealizaciones hechas en los cálculos.” (Anexo técnico invitación abierta 14, p. 52, 2019)

Contrato de obra 1380-1210 de 2020, por \$1.300.000.000 y ejecutado por \$1.297.463.642 según acta de recibo final del 13 de mayo de 2021:

“Diagnóstico y/o actualización y/o complementación y/o elaboración de estudios y diseños y la ejecución de las obras necesarias para la adecuación, mejoramiento y mantenimiento correctivo de las instituciones rurales, comedores y residencias escolares, priorizados por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa-FFIE, en el desarrollo del PNIE.” (Contrato de obra 1380-1210, cláusula primera, 2020).

El 1 de noviembre de 2022, la CGR realizó visita fiscal a la obra efectuada en virtud del contrato 1380-1210 de 2020 a la sede Las Antillas de la Institución Educativa Paulo VI, municipio de Colombia, Huila, la cual se realizó en compañía del contratista, interventoría y supervisión, con el fin de realizar mediciones en los diferentes sitios intervenidos de las citadas sedes para verificar las cantidades de obra acumuladas y pagadas en el acta 8 final de obra del 13 de mayo de 2021; de igual manera, se revisaron las memorias de cantidades de obra y los registros fotográficos de la ejecución de estas.

En el recorrido de las obras construidas se verificó que estuvieran acorde con las especificaciones técnicas y con las cantidades de obra, las cuales incluyen el mejoramiento de comedor cocina, mejoramiento de aulas escolares, obras de urbanismo perimetral, habitación de docentes y baterías sanitarias, espacios que se encuentran contenidos en una sola edificación.

Como resultado de lo anterior, la CGR evidenció que al contratista de obra 1380-1210-2020 le reconocieron cantidades de obra no ejecutadas por \$3.267.436, como se relaciona en la siguiente tabla:

Tabla 6. Relación de los ítems pagados y no ejecutados IE Paulo VI

Valores en pesos corrientes

| Ítem | Descripción de actividades | Unidad | Cantidad | | | Valor unitario | Valor parcial |
|-------|---|--------|----------------------|------------------------|------------|----------------|---------------|
| | | | Acta final de recibo | Según visita de la CGR | Diferencia | | |
| 8.1.2 | Salidas + interruptor doble luminex o equivalente - PVC | Un | 7 | 5 | 2 | 92.263 | 184.526 |

¹⁷ Objeto “la conformación de listas de elegibles que habiliten proponentes para la suscripción de contratos de interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica y ambiental a los contratos que comprenden el diagnóstico y/o, actualización y/o complementación y/o elaboración de estudios y diseños y la ejecución de las obras necesarias para la adecuación, mejoramiento y mantenimiento correctivo de las instituciones rurales, comedores y residencias escolares, priorizados por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa – FFIE”

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Ítem | Descripción de actividades | Unidad | Cantidad | | | Valor unitario | Valor parcial |
|-------|--|--------|----------------------|------------------------|------------|----------------|------------------|
| | | | Acta final de recibo | Según visita de la CGR | Diferencia | | |
| 8.1.3 | Salidas + interruptor triple luminex o equivalente - PVC | Un | 2 | 0 | 2 | 104.232 | 208.464 |
| 8.1.8 | Salidas + tomacorriente doble monofásica - PVC | Un | 45 | 14 | 31 | 84.291 | 2.613.021 |
| 8.5.4 | Caja de paso 10*10 | Un | 80 | 55 | 25 | 10.457 | 261.425 |
| | Costos directos | | | | | | 3.267.436 |

Fuente: expediente contentivo del contrato de obra 1380-1210 de 2020 y visita de la CGR el 1 de noviembre de 2022. Cálculos propios. Elaboró: CGR.

La situación evidenciada por la CGR fue causada por debilidad en la función tanto de la interventoría¹⁸ como de la supervisión¹⁹ por parte de la UG-FFIE, por recibir, aprobar y pagar, respectivamente, cantidades de obras no ejecutadas y, por falencia del contratista de obra 1380-1210 de 2020, al cobrar obra no ejecutada, generando disminución de los recursos públicos destinados para el contrato de obra 1380-1211 de 2020.

En la respuesta de la UG del FFIE entregó soporte del reintegro por parte del contratista de obra por \$3.267.436 más \$253.842 de rendimientos a diciembre de 2022, para un total de \$3.521.278, por concepto de obra no ejecutada, valor que se constituye en beneficio cuantitativo de auditoría.

Respuesta del auditado

La UG del FFIE contestó, entre otras cosas, lo siguiente:

“...Teniendo en cuenta lo anterior, debemos informar que el contratista, evidenciado el error, realizó la respectiva devolución el pasado 2 de diciembre, conforme el formato que a continuación se muestra.

...De acuerdo con lo anterior, es claro que producto del error evidenciado por la Contraloría, el contratista como corresponde procedió a hacer la respectiva devolución de recursos en la cuantía ya señalada, lo que de suyo descarta la posibilidad de cualquier eventual detrimento patrimonial en tanto los recursos han sido reintegrados al PA FFIE.

... Así las cosas, y ante la inexistencia de una eventual observación debemos indicar que en este caso estamos ante un BENEFICIO DE CONTROL FISCAL, entendido este como el impacto positivo y cuantificable generado por una actuación producto de una observación, efectuados por la Contraloría.” FFIE, oficio 2023ER0008533, p. 16 y 17, 2023)

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

Con base en la respuesta de la UG del FFIE, en donde indica que se acepta el pago de obra no ejecutada por el contratista y entrega soporte del reintegro por parte del contratista de obra por

¹⁸ **Anexo Técnico Invitación FFIE 014 de 2019** “ La Interventoría deberá revisar las memorias de cálculo, los planos de los análisis y diseños y las especificaciones técnicas de materiales y construcción, y asegurarse que la información contenida en los planos corresponda adecuadamente con los diseños, memorias de cálculo, cantidades de obra, programación y especificaciones técnicas de materiales, y que los planos y las especificaciones técnicas de construcción con su forma de pago reflejen adecuadamente las consideraciones e idealizaciones hechas en los cálculos.” **Manual de Supervisión e Interventoría FFIA - Obligaciones de la Interventoría** “Realizar seguimiento a la ejecución financiera y al correcto y buen manejo, uso, destinación e inversión de los recursos administrados por el PA-FFIE, y aportados por el MEN, las ET y las ETC en el Contrato de Obra.”

¹⁹ Manual de Supervisión e Interventoría FFIA – Rol del Supervisor “...realizar el control y seguimiento de las obligaciones del interventor respecto del seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato, y en general de todas las obligaciones. Así mismo, que el referido seguimiento y control se realice de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista.”

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

\$3.267.436 más \$253.842 de rendimientos a diciembre de 2022, se desvirtúa la incidencia fiscal y presunto alcance disciplinario y se configura el hallazgo administrativo como beneficio cuantitativo de auditoría por \$3.521.278.

Hallazgo 3. Pago de actividades en la fase I estudios y diseños (D, F).

Los estudios y diseños pagados a los contratistas de obra y suministrados por la UG FFIE a la CGR, no cumplen con las características técnicas establecidas en el anexo técnico de los Términos de Condiciones Contractuales (TCC) de la Invitación Abierta 13 de 2019, disminuyendo los recursos destinados para la infraestructura educativa del departamento del Huila.

Constitución Política (20 de julio de 1991, *Gaceta Constitucional n.º 116*):

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) Las autoridades de la República están instituidas (...) para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares...” (Constitución Política de Colombia, art. 2, 1991).

“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...” (Constitución Política de Colombia, art. 209, 1991).

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación:

“De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.” (Ley 80, art. 3, 1993).

“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas...” (Ley 80, art. 26, 1993).

Ley 610 (18 de agosto de 2000, *Diario Oficial n.º 44.133*):

“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 (...)” (Ley 610, art. 3, 2000).

“Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado,

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna...” (Ley 610, art. 6, 2000).

Ley 734 (5 de febrero de 2002, *Diario Oficial n.º 44.708*), Código Disciplinario Único²⁰:

“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 el artículo 28 del presente ordenamiento.” (Ley 734, art. 23, 2002)

“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.” (Ley 734, art. 27, 2002).

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

“Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales...” (Ley 734, art. 53, 2002)²¹.

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción:

“Responsabilidad de los interventores. Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría (...).

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.” (Ley 1474, art. 82, 2011).

“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

²⁰ Modificada por la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 de 2021

²¹ Modificado por el artículo 44, Ley 1474 (12 de julio de 2011).

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen (...).

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.” (Ley 1474, art. 83, 2011).

“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.” (Ley 1474, art. 84, 2011).

Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE:

“**Supervisor.** Su rol principal es: **Verificar:** Consiste en realizar el control y seguimiento de las obligaciones del interventor respecto del seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato, y en general de todas obligaciones. Así mismo, que el referido seguimiento y control se realice de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista...” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 13, 2021).

“Obligaciones de la supervisión

Obligaciones Generales: Tendrá entre otras las siguientes: (...) 2. Velar por el cumplimiento al Contrato de conformidad con los términos estipulados...” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 14, 2021).

“Obligaciones Específicas de la Supervisión de las Actas de Servicio obra y Acta de Servicio de Interventoría, y contratos de Interventoría de los proyectos de infraestructura educativa: 1. Realizar la supervisión de las Actas de Servicio obra y Acta de Servicio de Interventoría, y contratos de Interventoría de los proyectos de infraestructura educativa que le sean asignados. (...) 5. Coordinar el seguimiento periódico de la ejecución de las obras, la identificación de los aspectos que generen dificultades en el desarrollo de la ejecución de los contratos y la aplicación de acciones de mitigación y realizar las recomendaciones del caso a las instancias que sean requeridas, de acuerdo con las etapas precontractuales, contractuales y post-contractuales, las directrices de la UG FFIE y dando cumplimiento a las metas establecidas con el Ministerio de Educación Nacional. (...) 6. Desarrollar la gestión pertinente para que los proyectos asignados cumplan con las obligaciones de alcance, tiempo y presupuesto definidos para su ejecución. En caso tal, informar y gestionar las actividades de mejoramiento que sean necesarias en cada proyecto.” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 15, 2021).

“Obligaciones de la interventoría. (...) b) Fase 2 del proyecto: construcción y Fase 3 de pos construcción

De carácter Administrativo: 1. Velar por el cumplimiento del Contrato de Obra celebrado por el PA-FFIE en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos asignados para su ejecución. (...) 5. Verificar la validez de la información aportada por los contratistas de obra en el marco del Contrato de Obra. (...). **De carácter Técnico:** 1. Verificar que el Contratista de Obra mantenga el personal o equipo propuesto, con las condiciones e idoneidad pactadas inicialmente según lo dispuesto en el anexo técnico y la propuesta de cada contrato y recomendar acciones para que se garanticen las condiciones pactadas cuando fuere necesario. 2. Revisar, verificar y aprobar la calidad

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

de los informes y obras entregadas por el Contratista de obra, para lo cual producirá un análisis que servirá de insumo a la UG- FFIE para conocer el estado de ejecución del contrato de obra. (...) 4. Revisar, verificar y aprobar de forma oportuna y motivada de las obras realizadas por el contratista de Obra cuando estas se sujeten a lo requerido en el Contrato de Obra y sus anexos técnicos, condiciones y/o calidades acordadas entre el contratista de Obra y el PA-FFIE.” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 18, 2021).

Anexo técnico de los términos de condiciones contractuales de la Invitación Abierta 14 de 2019²²:

*“La Interventoría tendrá la obligación de verificar de manera periódica que el Contratista cumpla con lo siguiente: (...) *Utilizar materiales y productos originales nuevos no remanufacturados ni repotenciados, de conformidad con las especificaciones técnicas que le apliquen...”* (Anexo técnico invitación abierta 14, p. 40, 2019).

“La Interventoría deberá revisar las memorias de cálculo, los planos de los análisis y diseños y las especificaciones técnicas de materiales y construcción, y asegurarse que la información contenida en los planos corresponda adecuadamente con los diseños, memorias de cálculo, cantidades de obra, programación y especificaciones técnicas de materiales, y que los planos y las especificaciones técnicas de construcción con su forma de pago reflejen adecuadamente las consideraciones e idealizaciones hechas en los cálculos.” (Anexo técnico invitación abierta 14, p. 52, 2019).

Oficio 2016EE040064 del Ministerio de Educación Nacional, anexo técnico para la suscripción del “*Contrato Marco de Diseños, Estudios Técnicos y Obra que ejecute los proyectos de infraestructura educativa requeridos por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE, en desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa.*”

Contratos marco de obra, contratos marco de interventoría, acuerdos de obra, actas de servicio de interventoría, contratos de obra y contratos de interventoría suscritos por el PA FFIE, todos aquellos contratos materia de esta auditoría (proyectos de infraestructura educativa en el Departamento del Huila).

La CGR evidenció que, los estudios y diseños pagados a los contratistas de obra y suministrados por la UG FFIE a este órgano de control, no cumplen con las características técnicas establecidas en el anexo técnico de los Términos de Condiciones Contractuales (TCC) de la Invitación Abierta 13 de 2019, tal como se muestra a continuación:

A. Institución Educativa Municipal Winnipeg, sede Charguayaco, Pitalito, Huila

Los ítems de la fase I pagados al contratista en la Institución Educativa Winnipeg sede Charguayaco fueron los siguientes:

²² Objeto “la conformación de listas de elegibles que habiliten proponentes para la suscripción de contratos de interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica y ambiental a los contratos que comprenden el diagnóstico y/o, actualización y/o complementación y/o elaboración de estudios y diseños y la ejecución de las obras necesarias para la adecuación, mejoramiento y mantenimiento correctivo de las instituciones rurales, comedores y residencias escolares, priorizados por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa – FFIE”

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

Tabla 7. Análisis de los estudios y diseños pagados en la IE Winnipeg, sede Charguayaco

Valores en pesos corrientes

| Ítem | Descripción | Valor | Observación de la CGR | Sección parámetro anexo 1 técnico | Análisis de la respuesta del FFIE |
|--------------|---|---------------------|--|-----------------------------------|--|
| 20 | Levantamiento topográfico de 0 A 1000 | \$ 494.315 | No cumplen con todas las características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019 | 2.3.3 | <p>No cumplen con todas las características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No hay levantamientos de redes de servicio internas y externas si existían con la localización de postes, pozos y con sus respectivas cotas, que identifique el sentido de las tuberías con pendientes y lugar de descarga. 2. No contiene curvas de nivel cada 0.5 mts. 3. No hay memorias de cálculo de las poligonales abiertas y cerradas. De los perfiles, curvas de nivel. 4. No hay Memorias topográficas que incluyan la cartera topográfica de campo y de cálculo. <p>No hay copia de la matrícula profesional vigente en el momento de ejecución del topógrafo responsable, así como la certificación de las coordenadas de amarre del IGAC.</p> |
| 2 | Proyecto arquitectónico y diseños urbanísticos. | \$ 5.864.551 | <p>No cumplen con todas las características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019</p> <p>“No hay informes con recomendaciones para diseño eficiente, económico y sostenible del proyecto...” (Invitación Abierta 13, 2019)</p> <p>No hay análisis de precios unitarios.</p> | 2.3.3.2 | <p>No cumplen con todas las características técnicas mínimas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No hay informe con recomendaciones y memorias para diseño eficiente, económico y sostenible del proyecto, buscando minimizar el uso de sistemas artificiales de climatización del ambiente. 2. No hay render o representación de la imagen real tridimensional del edificio vista desde un punto determinado, mínimo dos externas y dos internas. 3. No hay análisis de precio unitario. |
| 11 | Presupuesto y programación | \$ 1.105.315 | No cumplen con las todas características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019 | 2.3.4 2.3.6 | <p>No cumplen con las todas características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No hay análisis de precios unitarios para cada ítem. 2. No hay cartilla de especificaciones técnicas de construcción de todo el proyecto. 3. Ficha de especificaciones técnicas para ítem del presupuesto. |
| Total | | \$ 7.464.181 | | | |

Fuente: expediente contentivo proyecto IE Winnipeg, sede Charguayaco. Elaboró: CGR.

Nota: Modificado Análisis de la respuesta del FFIE

Por lo anterior, la CGR estableció un detrimento al patrimonio público de \$7.464.181 por el pago de estudios y diseños del proyecto para la IE Winnipeg, sede Charguayaco, que no cumplen con los TCC de la Invitación Abierta 13 de 2019.

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

B. Institución Educativa Jorge Villamil Cordovez

Los Ítems pagados al contratista de obra en la fase I fueron los siguientes:

Tabla 8. Análisis de los estudios y diseños pagados en la IE Jorge Villamil Cordovez

Valores en pesos corrientes

| Ítem | Descripción | Valor | Observación de la CGR | Sección parámetro anexo 1 técnico | Análisis de la respuesta del FFIE |
|--------------|---|---------------------|---|-----------------------------------|---|
| 2 | Proyecto Arquitectónico Y Diseños Urbanísticos. | \$ 2.996.325 | No cumple con el Anexo técnico de los TCC de la invitación abierta 13 del 2019. "No hay informes con recomendaciones para diseño eficiente, económico y sostenible del proyecto..." No hay análisis de precios unitarios. | 2.3.3.2 | No cumplen con todas las características técnicas mínimas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019 1. Se reitera que no hay informe con recomendaciones y memorias para diseño eficiente, económico y sostenible del proyecto, buscando minimizar el uso de sistemas artificiales de climatización del ambiente 2. No hay análisis de precio unitario. |
| 11 | Presupuesto y Programación | \$ 327.375 | No hay análisis de precios unitarios, no hay programación de obra como especifica el anexo técnico de los TCC invitación abierta 13 de 2019. | 2.3.4 2.3.6 | No cumplen con las todas características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019. 1. No hay análisis de precios unitarios para cada ítem. 2. No hay cartilla de especificaciones técnicas de construcción de todo el proyecto. 3. Ficha de especificaciones técnicas para ítem del presupuesto. |
| 21 | De 1000 a 5000 | \$ 2.787.840 | No hay levantamiento topográfico como especifica el anexo técnico de los TCC invitación abierta 13 de 2019. | | No cumplen con todas las características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019: 1. No hay memorias de cálculo de las poligonales abiertas y cerradas. De los perfiles, curvas de nivel. 2. No hay Memorias topográficas que incluyan la cartera topográfica de campo y de cálculo. 3. No hay copia de la matricula profesional vigente en el momento de ejecución del topógrafo responsable, así como la certificación de las coordenadas de amarre del IGAC. |
| Total | | \$ 6.111.540 | | | |

Fuente: expediente contentivo proyecto IE Jorge Villamil Cordovez. Elaboró: CGR.

Por lo anterior, la CGR evidenció un detrimento al patrimonio público de \$6.111.540 por el pago de estudios y diseños del proyecto para la IE Jorge Villamil Cordovez, que no cumplen con los TCC de la Invitación Abierta 13 de 2019.

C. IE La Argentina, Sede La Argentina

Los Ítems pagados al contratista de obra en la fase I fueron los siguientes:

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

Tabla 9. Análisis de los estudios y diseños pagados en la IE La Argentina, Sede La Argentina

Valores en pesos corrientes

| Ítem | Descripción | Valor | Observación de la CGR | Sección parámetro anexo 1 técnico | Análisis de la respuesta del FFIE |
|--------------|---|---------------------|--|-----------------------------------|---|
| 2 | Proyecto arquitectónico y diseños urbanísticos. | \$ 2.330.475 | “No hay informes con recomendaciones para diseño eficiente, económico y sostenible del proyecto...” (Invitación Abierta 13, 2019) No hay análisis de precios unitarios. | 2.3.3.2 | No cumplen con todas las características técnicas mínimas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019 1. No hay informe con recomendaciones y memorias para diseño eficiente, económico y sostenible del proyecto, buscando minimizar el uso de sistemas artificiales de climatización del ambiente 2. No hay análisis de precio unitario. |
| 11 | Presupuesto y programación | \$ 512.160 | No hay análisis de precios unitarios, no hay programación de obra como especifica el anexo técnico de los TCC invitación abierta 13 de 2019. | 2.3.4 2.3.6 | No cumplen con las todas características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019. 1. No hay análisis de precios unitarios para cada ítem. 2. No hay cartilla de especificaciones técnicas de construcción de todo el proyecto. 3. Ficha de especificaciones técnicas para ítem del presupuesto |
| 21 | De 1000 a 5000 | \$ 1.531.904 | No hay levantamiento topográfico como especifica el anexo técnico de los TCC invitación abierta 13 de 2019. | 2.3.3 | No cumplen con todas las características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019: 1. No hay memorias de cálculo de las poligonales abiertas y cerradas. De los perfiles, curvas de nivel. 2. No hay Memorias topográficas que incluyan la cartera topográfica de campo y de cálculo. 3. No hay copia de la matrícula profesional vigente en el momento de ejecución del topógrafo responsable, así como la certificación de las coordenadas de amarre del IGAC. |
| Total | | \$ 4.374.539 | | | |

Fuente: expediente contentivo proyecto IE La Argentina, Sede La Argentina. Elaboró: CGR.

Por lo anterior, la CGR estableció un detrimento al patrimonio público de \$4.374.539 por el pago de estudios y diseños del proyecto para la IE La Argentina, Sede La Argentina, que no cumplen con los TCC de la Invitación Abierta 13 de 2019.

D. IE La Merced Sede Víctor Félix Silva.

Los Ítems pagados al contratista de obra en la fase I fueron los siguientes:

Tabla 10. Análisis de los estudios y diseños pagados en IE La Merced, sede Víctor Félix Silva

Valores en pesos corrientes

| Ítem | Descripción | Valor | Observación de la CGR | Sección parámetro anexo 1 técnico | Análisis de la respuesta del FFIE |
|--------------|---|---------------------|--|-----------------------------------|--|
| 2 | Proyecto Arquitectónico y Diseños Urbanísticos. | \$ 6.480.856 | “No hay informes con recomendaciones para diseño eficiente, económico y sostenible del proyecto...” (Invitación Abierta 13, 2019) No hay análisis de precios unitarios. | 2.3.3.2 | No cumplen con todas las características técnicas mínimas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019 1. No hay render o representación de la imagen real tridimensional del edificio vista desde un punto determinado, mínimo dos externas y dos internas. 2. No hay análisis de precio unitario. |
| Total | | \$ 6.480.856 | | | |

Fuente: expediente contentivo proyecto IE La Merced, sede Víctor Félix Silva. Elaboró: CGR.

Por lo anterior, la CGR evidenció un detrimento al patrimonio público de \$6.480.856 por el pago de estudios y diseños del proyecto para la IE La Merced, sede Victor Félix Silva, que no cumplen con los TCC de la Invitación Abierta 13 de 2019.

E. IE Quituro, sede El Cedro

Los Ítems pagados al contratista de obra en la fase I fueron los siguientes:

Tabla 11. Análisis de los estudios y diseños pagados en IE Quituro, sede El Cedro

Valores en pesos corrientes

| Descripción | Valor | Observación CGR | Sección parámetro anexo 1 técnico | Análisis de la respuesta del FFIE |
|----------------------------|---------------------|--|-----------------------------------|---|
| Presupuesto y Programación | \$ 2.243.077 | No hay Análisis de precios unitarios, no hay programación de obra como especifica el anexo técnico de los TCC invitación abierta 13 de 2019. | 2.3.4 2.3.6 | No cumplen con las todas características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019. 1. No hay análisis de precios unitarios para cada ítem. 2. No hay cartilla de especificaciones técnicas de construcción de todo el proyecto. 3. Ficha de especificaciones técnicas para ítem del presupuesto. |
| Total | \$ 2.243.077 | | | |

Fuente: expediente contentivo proyecto IE Quituro, sede El Cedro. Elaboró: CGR.

Por lo anterior, la CGR evidenció un detrimento al patrimonio público de \$2.243.077 por el pago de estudios y diseños del proyecto para la IE Quituro, sede El Cedro, que no cumplen con los TCC de la Invitación Abierta 13 de 2019.

F. IE Cosanza, sede Cosanza

Los Ítems pagados al contratista de obra en la fase I fueron los siguientes:

Tabla 12. Análisis de los estudios y diseños pagados en IE Cosanza, sede Cosanza

Valores en pesos corrientes

| Ítem | Descripción | Valor | Observación CGR | Sección parámetro anexo 1 técnico | Análisis de la respuesta del FFIE |
|------|---|--------------|---|-----------------------------------|--|
| 2 | Proyecto Arquitectónico o Y Diseños Urbanísticos. | \$ 2.423.694 | <i>"No hay informes con recomendaciones para diseño eficiente, económico y sostenible del proyecto..."</i> No hay análisis de precios unitarios. | 2.3.3.2 | "No cumplen con todas las características técnicas mínimas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019 1. No hay informe con recomendaciones y memorias para diseño eficiente, económico y sostenible del proyecto, buscando minimizar el uso de sistemas artificiales de climatización del ambiente 2. No hay render o representación de la imagen real tridimensional del edificio vista desde un punto determinado, mínimo dos externas y dos internas. 3. No hay análisis de precio unitario. |

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Ítem | Descripción | Valor | Observación CGR | Sección parámetro anexo 1 técnico | Análisis de la respuesta del FFIE |
|--------------|----------------------------|---------------------|--|-----------------------------------|---|
| 11 | Presupuesto y Programación | \$ 264.810 | No hay análisis de precios unitarios, no hay programación de obra como especifica el anexo técnico de los TCC invitación abierta 13 de 2019. | 2.3.4 2.3.6 | No cumplen con las todas características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019. 1. No hay análisis de precios unitarios para cada ítem. 2. No hay cartilla de especificaciones técnicas de construcción de todo el proyecto. 3. Ficha de especificaciones técnicas para ítem del presupuesto. |
| 20 | De 0 a 1000 | \$ 1.253.682 | No hay levantamiento topográfico como especifica el anexo técnico de los TCC invitación abierta 13 de 2019. | 2.3.3 | No cumplen con todas las características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación abierta 13 del 2019: 1. No hay levantamientos de redes de servicio internas y externas si existían con la localización de postes, pozos y con sus respectivas cotas, que identifique el sentido de las tuberías con pendientes y lugar de descarga. 2. No contiene curvas de nivel cada 0.5 m. 3. No hay memorias de cálculo de las poligonales abiertas y cerradas. De los perfiles, curvas de nivel. 4. No hay Memorias topográficas que incluyan la cartera topográfica de campo y de cálculo. 5. No hay copia de la matricula profesional vigente en el momento de ejecución del topógrafo responsable, así como la certificación de las coordenadas de amarre del IGAC. |
| Total | | \$ 3.942.186 | | | |

Fuente: expediente contentivo proyecto IE Cosanza, sede Cosanza. Elaboró: CGR.

Por lo anterior, la CGR evidenció un detrimento al patrimonio público de \$3.942.186 por el pago de estudios y diseños del proyecto para la IE Cosanza, sede Cosanza, que no cumplen con los TCC de la Invitación Abierta 13 de 2019.

G. IE Valencia de La Paz, sede Principal

Según el acta final del contrato de obra 1380-1210 del 2020, el valor cobrado por los estudios y diseños fue un arreglo directo, donde se presupuestó \$10.305.312 el proyecto arquitectónico, no obstante esté no cumple con las especificaciones del anexo técnico de los TCC de la invitación abierta 13 de 2019 ya que no tiene informe con recomendaciones y memorias para diseño eficiente, económico y sostenible del proyecto, buscando minimizar el uso de sistemas artificiales de climatización del ambiente. Igualmente carece de análisis de precio unitario.

Con base en lo anterior, la CGR evidenció un detrimento al patrimonio público por \$40.921.691.

Los hechos expuestos se ocasionaron por incumplimiento de los fines esenciales del Estado, de los TCC del contrato de obra, del alcance del objeto del contrato, por parte del contratista y del supervisor²³ en la ejecución de la obra; así como de las obligaciones contractuales de la

²³ Manual de Supervisión e Interventoría FFIA – Rol del Supervisor "...realizar el control y seguimiento de las obligaciones del interventor respecto del seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato, y en general de todas

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

interventoría²⁴, puesto que se aprobaron y recibieron estudios y diseños, sin cumplir con especificaciones establecidas en el anexo técnico de los TCC de la Invitación Abierta 13 de 2019, mostrando una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente relacionada con la inversión efectuada para la infraestructura educativa del país.

Esta situación generó disminución de los recursos administrados por el PA FFIE, al reconocer estudios y diseños sin evidencia de su ejecución. **Hallazgo con alcance fiscal en cuantía de \$40.921.691 y presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta de la entidad

La UG del FFIE contestó, entre otras cosas, lo siguiente:

“... En primera instancia, debemos indicar que, de conformidad con la Guía Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías, 2017, el propósito de la comunicación de observaciones debe ser que se pueda ejercer el derecho de defensa y contradicción por parte del auditado, así:

“El oficio mediante el cual se comuniquen las observaciones al auditado debe ser firmado por el supervisor y en él se solicitará la confirmación de que su respuesta a las observaciones formuladas está basada en los documentos fuentes únicos existentes a la fecha de su respuesta. Destacando que es la única oportunidad que tiene el auditado para dar respuesta y presentar los documentos pertinentes para desvirtuar la observación, garantizando de esta manera el derecho a la contradicción y defensa.

Para efectos de garantizar dicho derecho, en aplicación del artículo 29 de la Constitución Política, la Contraloría está en la obligación de trasladar observaciones que contengan todos los elementos propios del hallazgo, teniendo en consideración, además, que luego de trasladada la observación, el sujeto de control dará una respuesta que será evaluada para definir los hallazgos que se incluirán en el informe final. En este orden de ideas, el traslado de observaciones que carece de los elementos del hallazgo impide al auditado ejercer cabalmente la defensa, en tanto se desconocen las razones por las que se formula la observación y los fundamentos fácticos y jurídicos que la sustentan, convirtiéndola en apreciaciones carentes de la objetividad que se exige al ente de control en el ejercicio del control fiscal, según sus propias normas.

En el presente caso, en el oficio de traslado de observaciones la Contraloría se limita a relacionar una serie de elementos pagados y a señalar que estos “no cumplen con todas las características técnicas discriminadas en el anexo técnico de los TCC”, sin señalar siquiera brevemente, que característica es la que en su opinión no se cumple, situación que de suyo impide el derecho de defensa y contradicción que le asiste a la UG FFIE.

Sin perjuicio de lo anterior, de manera general debemos señalar que la Institución Educativa Municipal Winnipeg, sede Charguayaco, Pitalito, Huila, corresponde a un diseño de obra nueva y, en esa medida, los diseños realizados y pagados estuvieron sujetos a la revisión de la autoridad legalmente competente para ello, que expidió una licencia de construcción que respalda el

obligaciones. Así mismo, que el referido seguimiento y control se realice de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista.”

²⁴ Anexo Técnico Invitación FFIE 014 de 2019 “La Interventoría deberá revisar las memorias de cálculo, los planos de los análisis y diseños y las especificaciones técnicas de materiales y construcción, y asegurarse que la información contenida en los planos corresponda adecuadamente con los diseños, memorias de cálculo, cantidades de obra, programación y especificaciones técnicas de materiales, y que los planos y las especificaciones técnicas de construcción con su forma de pago reflejen adecuadamente las consideraciones e idealizaciones hechas en los cálculos.” Manual de Supervisión e Interventoría FFIA - Obligaciones de la Interventoría “Realizar seguimiento a la ejecución financiera y al correcto y buen manejo, uso, destinación e inversión de los recursos administrados por el PA-FFIE y aportados por el MEN, las ET y las ETC en el Contrato de Obra.”

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

cumplimiento de la normatividad legal vigente, siendo de esta manera, aprobado para construcción por parte del municipio y de la interventoría. Entendiéndose así, que dichos diseños fueron llevados a construcción y uso por parte de una comunidad estudiantil y educativa.

Es importante mencionar que los TCC indican generalidades que deben ser adaptadas a construcciones de mejoramiento en zona rural a nivel nacional que permitan no solo el diseño, sino la construcción, ejecución e integralidad con las edificaciones existentes, por tanto, en los TCC también se indica que los estudios y diseños serán evaluados en los casos “que se requiera” a juicio de la interventoría y la UG-FFIE. Estos estudios y diseños fueron remitidos en su momento, pero de igual forma se anexan de nuevo a esta respuesta.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, se reitera, respecto de esta IE no se está indicando puntualmente por parte de la CGR las razones que sustentan la observación.” (FFIE, oficio 2023ER000014, 2022)

“La Institución Educativa Jorge Villamil Cordovez corresponde a un diseño de obra nueva y, en esa medida, los diseños realizados y pagados estuvieron sujetos a la revisión de la autoridad legalmente competente para ello, que expidió una licencia de construcción que respalda el cumplimiento de la normatividad legal vigente, siendo de esta manera, aprobado para construcción por parte del municipio y de la interventoría. Entendiéndose así, que dichos diseños fueron llevados a construcción y uso por parte de una comunidad estudiantil y educativa.

Es importante mencionar que los TCC indican generalidades que deben ser adaptadas a construcciones de mejoramiento en zona rural a nivel nacional que permitan no solo el diseño, sino la construcción, ejecución e integralidad con las edificaciones existentes, por tanto, en los TCC también se indica que los estudios y diseños serán evaluados en los casos “que se requiera” a juicio de la interventoría y la UG-FFIE.

Estos estudios y diseños fueron entregados completos y aprobados inicialmente por la Interventoría de conformidad con lo requerido para esta obra. A su vez fueron remitidos a la CGR en su momento de igual forma se anexan de nuevo a esta comunicación.

... En relación con los Análisis de Precios Unitarios, es de indicar que los precios para esta invitación corresponden a un análisis del mercado realizado por el área de costos y presupuestos de la UG FFIE. En tal sentido por parte del contratista solo se exigía la presentación de análisis de precios unitarios al momento de presentarse actividades o ítems no previstos.

Lo anterior conforme se explicó al ente de control a partir de una aclaración solicitada y como se señala en el numeral 3.10.3 - ítems o actividades no previstas de los Términos de Condiciones Contractuales (TCC) de la Invitación abierta No. 013 de 2019. En tal sentido, se aclara que la presentación de análisis de precios unitarios por parte del contratista, solo le era exigible en tanto existieran ítems no previstos, no así respecto de los ítems contractuales.” (FFIE, oficio 2023ER000014, 2022)

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

La entidad adjunta una carpeta con los estudios y diseños de cada proyecto, por lo que se procedió a verificar que cumplieran con el alcance mínimo, así:

“...El Contratista en el desarrollo de la Fase 1 Estudios Técnicos y Diseños deberá entregar a la Interventoría en el plazo previsto para dicha Fase la totalidad de los productos así:

- a) Un (1) original y dos (2) copias de cada uno de los productos impresos
El original debe venir debidamente suscrito por los especialistas del Contratista.*

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

- b) Una (1) copia digitalizada del original suscrito.
- c) Una (1) carpeta con los originales de la licencia de construcción y permisos de las empresas de servicios.
- d) Una (1) copia magnética de los Estudios y diseños en formato DWG y PDF o similar.
- e) Para cada especialidad se deberá entregar la copia de la matrícula profesional, certificado de vigencia y la carta de responsabilidad del Profesional responsable

El Contratista deberá realizar todos los diseños y estudios técnicos y estudios especiales que se requieran para el desarrollo de la Fase 1 del Contrato de Obra, con el siguiente alcance como mínimo...²⁵ (En negrilla y subrayado fuera del texto) (Anexo Técnico, Términos de Condiciones Contractuales, Invitación Abierta 13, secciones 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4 y 2.3.6, 2019)

Este organismo de control verificó el cumplimiento del alcance mínimo que se determina para cada producto perteneciente a los estudios técnicos y estudios especiales cobrados en la fase 1. El alcance mínimo explicado en los anexos técnicos de los TCC²⁶ son vinculados a los contratos de obra de cada proyecto²⁷; específicamente en sus cláusulas segunda *alcance al objeto*, con sus párrafos primero y tercero, respectivamente:

“Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de valores unitarios fijos, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el contratista, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente contrato.”

En caso de contradicciones entre el Anexo Técnico y el contrato de Obra prima el Anexo Técnico. En caso de contradicción entre los TCC y el Contrato de obra prima lo indicado en los TCC.” (Anexo Técnico, Términos de Condiciones Contractuales, Invitación Abierta 13, secciones 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4 y 2.3.6, 2019)

Como resultado del análisis sobre el cumplimiento de cada alcance mínimo de los ítems cobrados en la fase 1 de cada proyecto, se aceptó lo manifestado por el FFIE para algunos ítems de todas las instituciones educativas objetadas, toda vez que se verificó el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos en los TCC, reduciendo el detrimento fiscal en \$57.132.426 de los \$98.054.117 comunicados inicialmente.

No obstante, para los ítems señalados en las tablas de cada proyecto expuestas en la condición del presente hallazgo, se ratificó el incumplimiento al alcance mínimo de los estudios, tal como se argumentó en las mismas, generando un detrimento por \$40.921.691, discriminado por institución educativa, así:

Tabla 13. Discriminación detrimento observación 4

Valores en pesos corrientes

| Institución Educativa | Valor | Certificación de pago |
|-----------------------------------|--------------|--|
| Winnipeg Sede Charguayaco | \$ 7.464.181 | Orden de pago No 5936 de Alianza fiduciaria, documento X96945. |
| Jorge Villamil Cordovéz | \$ 6.111.540 | Orden de pago No 57 de Alianza fiduciaria, documento X79640. |
| La Argentina Sede la Argentina | \$ 4.374.539 | Orden de pago 679 de Alianza fiduciaria, documento X81305. |
| La Merced Sede Víctor Félix Silva | \$ 6.480.856 | Orden de pago 4806 de Alianza fiduciaria, documento X92484. |

²⁵ Sección 2.3.2 Anexo 1 Técnico Invitación abierta 013.

²⁶ Los TCC (términos y condiciones del contrato) para la invitación abierta 013 y 014 de 2019

²⁷ Los contratos de obra 1380-1109/ 1110/ 1210/ 1211/ 1212 y 1213 de 2020

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Institución Educativa | Valor | Certificación de pago |
|-----------------------------------|---------------|--|
| Quituro Sede El Cedro | \$ 2.243.077 | Orden de pago 5420 de Alianza fiduciaria, documento X74185 |
| Cosanza Sede Cosanza | \$ 3.942.186 | Orden de pago 56 Alianza fiduciaria, documento X79643 |
| Valencia De La Paz Sede Principal | \$ 10.305.312 | Orden de pago 4907 Alianza Fiduciaria, documento X137152 |

Fuente: expediente contentivo de los proyectos de mejoramiento rural. Cálculos propios.
Elaboró: CGR.

Con respecto a la presentación de análisis de precios unitarios (APU) los cuales son criterios de alcance mínimo para algunos estudios técnicos, los documentos definitivos de la invitación abierta 013 y 014 del 2019 estipulan que la presentación de APU para cada uno de los ítems contratados era una obligación del contratista de obra y que el tiempo para estructurar estos APU debió ser en la fase de anteproyecto arquitectónico.²⁸

Por lo anterior, se configura el hallazgo fiscal por \$40.921.691 y presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 4. Análisis de precios unitarios (D)

Revisados los expedientes contentivos de los proyectos de mejoramiento rural materia de esta auditoría²⁹, no se evidenciaron los APU que debía presentar el contratista, de acuerdo con el anexo técnico de los TCC de las invitaciones abiertas 013 y 014 de 2019 del PA-FFIE, generando que se pierda el control sobre los rendimientos, costos y cantidades de cada uno de los insumos o materiales utilizados en las obras de mejoramiento rural.

Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano:

“Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.” (Ley 84, art. 1602, 1873).

Constitución Política (20 de julio de 1991, *Gaceta Constitucional n.º 116*):

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) Las autoridades de la República están instituidas (...) para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares...” (Constitución Política de Colombia, art. 2, 1991).

“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...” (Constitución Política de Colombia, art. 209, 1991).

Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación:

“De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e

²⁸ Anexo 1 técnico invitación abierta 013 2019, p36, sección 2.3.4

Anexo 1 técnico invitación abierta 014 2019, p26, sección 2.1.5

²⁹ Contratos de obra 1380-1109/1110/1210/1211/1212/1213 de 2020.

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”. (Ley 80, art. 3, 1993).

“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas...” (Ley 80, art. 26, 1993).

Ley 734 (5 de febrero de 2002, *Diario Oficial* n.º 44.708), Código Disciplinario Único³⁰:

“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 el artículo 28 del presente ordenamiento.” (Ley 734, art. 23, 2002)³¹

“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.” (Ley 734, art. 27, 2002)

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

“Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales...” (Ley 734, art. 53, 2002)³².

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción:

“Responsabilidad de los interventores. Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría (...).

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

³⁰ Modificada por la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 de 2021

³¹ Modificado por el artículo 44, Ley 1474 (12 de julio de 2011).

³² Modificado por el artículo 44, Ley 1474 (12 de julio de 2011).

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.” (Ley 1474, art. 82, 2011).

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen (...).

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.” (Ley 1474, art. 83, 2011).

“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.” (Ley 1474, art. 84, 2011).

Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE:

*“**Supervisor.** Su rol principal es: **Verificar:** Consiste en realizar el control y seguimiento de las obligaciones del interventor respecto del seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato, y en general de todas obligaciones. Así mismo, que el referido seguimiento y control se realice de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista...” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 13, 2021).*

“Obligaciones de la supervisión

Obligaciones Generales: Tendrá entre otras las siguientes: (...) 2. Velar por el cumplimiento al Contrato de conformidad con los términos estipulados...” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 14, 2021).

“Obligaciones Específicas de la Supervisión de las Actas de Servicio obra y Acta de Servicio de Interventoría, y contratos de Interventoría de los proyectos de infraestructura educativa: 1. Realizar la supervisión de las Actas de Servicio obra y Acta de Servicio de Interventoría, y contratos de Interventoría de los proyectos de infraestructura educativa que le sean asignados. (...) 5. Coordinar el seguimiento periódico de la ejecución de las obras, la identificación de los aspectos que generen dificultades en el desarrollo de la ejecución de los contratos y la aplicación de acciones de mitigación y realizar las recomendaciones del caso a las instancias que sean requeridas, de acuerdo con las etapas precontractuales, contractuales y post-contractuales, las directrices de la UG FFIE y dando cumplimiento a las metas establecidas con el Ministerio de Educación Nacional. (...) 6. Desarrollar la gestión pertinente para que los proyectos asignados cumplan con las obligaciones de alcance, tiempo y presupuesto definidos para su ejecución. En caso tal, informar y gestionar las actividades de mejoramiento que sean necesarias en cada proyecto.” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 15, 2021).

La UG FFIE identifica en su matriz de riesgos³³ “la posibilidad de presentarse modificaciones contractuales por deficiente estimación de los presupuestos...” para controlar dicho riesgo según el documento de la matriz de riesgo; la UG FFIE determina el listado de precios por departamento con sus respectivos análisis de precios unitarios -APUS-; entendiéndose así que para el proceso de selección 013 FFIE de 2019 se debió contar la construcción de los APUS para determinar los precios unitarios tope.

Anexo Técnico de los TCC de la invitación abierta 013 FFIE 2019³⁴ 2.3.4 Presupuesto, Programación, Cantidades de Obra y Especificaciones de Construcción:

“...El presupuesto de obra entregado debe estar ordenado de acuerdo con las especificaciones de construcción y las cantidades de obra deberán estar acompañadas de sus memorias, y como mínimo deberá contener lo siguiente:

- *Presupuesto detallado de obra.*
- *Presupuesto resumido por capítulos con su respectiva participación porcentual en el total del presupuesto.*
- *Cartilla de especificaciones técnicas de construcción de todo el proyecto.*
- *Ficha de especificaciones técnicas para cada ítem del presupuesto.*
- *Análisis de precios unitarios para cada ítem del presupuesto.*
- *Listado de materiales básicos.*

El contratista deberá tener en cuenta que la estructuración del presupuesto se adelantará desde la fase de anteproyecto arquitectónico.” (anexo técnico TCC invitación abierta 013, p. 36, 2019).

Anexo Técnico de los TCC de la Invitación abierta 014 FFIE 2019 2.1.5 Presupuesto, Programación, Cantidades de Obra y Especificaciones de Construcción:

“La Interventoría deberá revisar y aprobar el presupuesto y las cantidades de obra, presentados por el Contratista de obra, los cuales deberán elaborarse con base en todos los estudios y diseños elaborados en la Fase 1 y deberán contener en forma clara y detallada todas y cada una de las actividades necesarias para ejecutar la construcción, cimentación, estructura, obra negra, obra gris, acabados, instalaciones eléctricas, telefónicas y de sonido, instalaciones hidrosanitarias y de gas, red contraincendios, equipos especiales, etc. Se deben entregar los análisis de precios unitarios de todas las actividades del presupuesto correspondientes a la propuesta económica presentada, el listado de insumos básicos, al igual que todas las especificaciones de construcción, las cuales deben contener en forma clara la descripción de la actividad, los materiales necesarios, la medida y su respectiva forma de pago. Estas especificaciones deben coincidir con las especificaciones generales de construcción entregadas por la UG-FFIE al contratista y en caso de ser necesaria alguna especificación adicional, ésta se debe ajustar de tal manera que pueda ser incorporada a las Especificaciones Generales. El presupuesto de obra entregado debe estar ordenado de acuerdo con las especificaciones de construcción y las cantidades de obra deberán estar acompañadas de sus memorias, y como mínimo deberá contener lo siguiente:

- *Presupuesto detallado de obra.*

³³ Riesgo No 19 documento FO-PG-03-01 Versión 1 Matriz de riesgos de la UG-FFIE.

³⁴ Invitación del FFIE en la cual se seleccionaron los contratistas de obra para las obras de infraestructura educativa de mejoramiento rural auditadas en el departamento de Huila.

Invitación 013 de 2019 - OBJETO: “la conformación de listas de elegibles que habiliten proponentes para la suscripción de contratos que comprendan el diagnóstico y/o, actualización y/o complementación y/o elaboración de estudios y diseños y la ejecución de las obras necesarias para la adecuación, mejoramiento y mantenimiento correctivo de las instituciones rurales, comedores y residencias escolares, priorizados por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa – FFIE”

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

- Presupuesto resumido por capítulos con su respectiva participación porcentual en el total del presupuesto.
- Cartilla de especificaciones técnicas de construcción de todo el proyecto.
- Ficha de especificaciones técnicas para cada ítem del presupuesto.
- Análisis de precios unitarios para cada ítem del presupuesto.
- Listado de materiales básicos

La Interventoría deberá tener en cuenta y exigirá al contratista de obra estructurar el presupuesto desde la fase de anteproyecto arquitectónico.” (anexo técnico TCC invitación abierta 014, p. 26, 2019)

Revisados los expedientes contentivos de los proyectos de mejoramiento rural materia de esta auditoría³⁵, no se evidenciaron los Análisis de Precios Unitarios - APUs que debía presentar el contratista, de acuerdo con el anexo técnico de los TCC de las invitaciones abiertas 013 y 014 de 2019 del PA FFIE.

La CGR solicitó a la UG FFIE el “*Desglose de los análisis de precios unitarios (APU) del presupuesto general y de la propuesta económica presentado por el contratista de obra y aprobado por la interventoría.*” (CGR, oficio 2022EE0177143, 13 de octubre de 2022) para los contratos de obra de mejoramiento rural auditados; no obstante, en respuesta a dicho requerimiento, la dirección jurídica del FFIE indicó: “Teniendo en cuenta los lineamientos de los Términos de Condiciones Contractuales (En adelante TCC) y anexos de la Invitación Abierta 013, los APUs se establecen para los casos particulares de precios no previstos y/o cuando la interventoría así lo requiera puntualmente, no de manera general, para la totalidad de precios unitarios pactados en el contrato inicial” (UG FFIE, oficio 2022ER0176458 del 24 de octubre de 2022), situación contraria a lo estipulado en el anexo técnico de los TCC de la invitación abierta 13 de 2019, ya que éste indica que el contratista debe presentar los APUS para cada ítem del presupuesto.

El 26 de octubre de 2022, la CGR, en reunión con profesionales de la UG FFIE solicitó aclaración en cuanto cómo se determinaron los precios unitarios tope para los proyectos de mejoramiento rural ejecutados en el departamento del Huila; frente a lo cual, respondió que:

“Sobre el particular, nos permitimos indicar la metodología utilizada para determinar y publicar el anexo de precios tope publicados por la UG-FFIE, en la invitación 013 del 2019, cuyo objeto es “la conformación de listas de elegibles que habiliten proponentes para la suscripción de contratos que comprendan el diagnóstico y/o, actualización y/o complementación y/o elaboración de estudios y diseños y la ejecución de las obras necesarias para la adecuación, mejoramiento y mantenimiento correctivo de las instituciones rurales, comedores y residencias escolares, priorizados por el fondo de financiamiento de la infraestructura educativa ?FFIE” (SIC), se informa que se utiliza como base el listado de precios de referencia elaborado por la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá, entidad que cuenta con una Dirección especializada en la construcción de infraestructura educativa, y con un listado de precios referencia para la ejecución de obras de infraestructura educativa, de los cuales se tomaron los ítems requeridos para las actividades por desarrollar en los proyectos de infraestructura de mejoramientos de la UG-FFIE.

Es importante indicar que para la publicación del listado de precios tope se incluyeron 42 ítems que no se encontraban dentro del listado de la Secretaría de Educación de Bogotá, los cuales, debido a la localización y alcance de los proyectos podían requerirse para la ejecución de estos. La

³⁵ Contratos de obra 1380-1109/1110/1210/1211/1212/1213 de 2020.

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

metodología empleada para obtener los precios referencia de estos 42 ítems, consistió en realizar cotizaciones a empresas especializadas reconocidas en el mercado en la ejecución de esos ítems, para así poder determinar el precio tope por parte de la UG-FFIE (Análisis de precios) ...” (UG FFIE, oficio 2022ER0187403, 9 de noviembre de 2022).

Lo evidenciado se causó por debilidad en la función de supervisión e interventoría de los proyectos de mejoramiento rural objeto de estudio, al desconocer e incumplir con lo establecido en los TCC; esto, en cuanto a la no existencia de los análisis de precios unitarios para los precios de la propuesta económica presentada por los contratistas de obra materia de esta auditoría³⁶.

Esta condición genera que tanto la interventoría como la supervisión pierdan el control sobre los rendimientos, costos y cantidades de cada uno de los insumos o materiales utilizados en las obras de mejoramiento rural. **Hallazgo con presunto alcance disciplinario.**

Respuesta de la entidad

La UG del FFIE contestó, entre otras cosas, lo siguiente:

“En relación con los Análisis de Precios Unitarios, es de indicar que los precios para esta invitación corresponden a un análisis del mercado realizado por el área de costos y presupuestos de la UG FFIE. En tal sentido por parte del contratista solo se exigía la presentación de análisis de precios unitarios al momento de presentarse actividades o ítems no previstos.

Lo anterior conforme se explicó al ente de control a partir de una aclaración solicitada y como se señala en el numeral 3.10.3 ítems o actividades no previstas de los TCC de la Invitación abierta 013 de 2019. En tal sentido, se aclara que la presentación de análisis de precios unitarios por parte del contratista, solo le era exigible en tanto existieran ítems no previstos, no así respecto de los ítems contractuales.

En este sentido, resulta evidente que el criterio invocado por el ente de control se interpretó de manera contraria a la forma en que se ha entendido por parte del FFIE y de las interventorías, lo que implica adicionalmente que no ha existido la condición enunciada pues no ha habido contradicción alguna de los TCC.

En consecuencia, se tiene que no hay lugar a afirmar la existencia de falta disciplinaria alguna, entendida esta como la infracción a un deber funcional, pues se encuentra verificado que la gestión desplegada en este caso por la supervisión, e incluso la interventoría, se ajustó en todo momento a sus obligaciones contractuales a las cuales se circunscriben en este caso sus deberes funcionales.

Por lo anterior, se solicita el retiro de la observación de manera principal y, subsidiariamente, el retiro de la connotación disciplinaria.” (FFIE, oficio 2023ER0000014, 2022)

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

Se reitera que los anexos técnicos de las invitaciones abiertas 13 y 14 del 2019 indican que los presupuestos de obra se debían entregar por parte del contratista con mínimo la siguiente información:

³⁶ Contratos de obra 1380-1109/1110/1210/1211/1212/1213 de 2020.

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

- Presupuesto detallado de obra.
- Presupuesto resumido por capítulos con su respectiva participación porcentual en el total del presupuesto.
- Cartilla de especificaciones técnicas de construcción de todo el proyecto.
- Ficha de especificaciones técnicas para cada ítem del presupuesto.
- Análisis de precios unitarios para cada ítem del presupuesto.
- Listado de materiales básicos

Los contratos de obra 1380-1109/ 1110/ 1210/ 1211/ 1212 y 1213 de 2020 vinculan los TCC y sus anexos en el parágrafo primero de la cláusula segunda alcance al objeto:

“Cada uno de estos proyectos se adelantará bajo la modalidad de valores unitarios fijos, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en el presente documento, en la propuesta presentada por el contratista, en los TCC y sus Adendas, y en los Anexos del presente contrato.”

Igualmente, en el parágrafo tercero de la cláusula segunda se aclara:

“En caso de contradicciones entre el Anexo Técnico y el contrato de Obra prima el Anexo Técnico. En caso de contradicción entre los TCC y el Contrato de obra prima lo indicado en los TCC”

En concordancia con lo anterior, el FFIE no desvirtúa la observación ya que la entrega de APUs no es solo exigible cuando se presentan ítems no previstos, sino como lo indica el anexo técnico de los TCC de la invitación abierta 013 de 2019 en su sección 2.3.4, los APUs deben presentarse para todas las actividades del presupuesto incluidas en la propuesta económica presentada:

“Se deben entregar los análisis de precios unitarios de todas las actividades del presupuesto correspondientes a la propuesta económica presentada, el listado de insumos básicos, al igual que todas las especificaciones de construcción, las cuales deben contener en forma clara la descripción de la actividad, los materiales necesarios, la medida y su respectiva forma de pago. Estas especificaciones deben coincidir con las especificaciones generales de construcción entregadas por la UG-FFIE al contratista y en caso de ser necesaria alguna especificación adicional, ésta se debe ajustar de tal manera que pueda ser incorporada a las Especificaciones Generales. El presupuesto de obra entregado debe estar ordenado de acuerdo con las especificaciones de construcción y las cantidades de obra deberán estar acompañadas de sus memorias, y como mínimo deberá contener lo siguiente

- *Presupuesto detallado de obra.*
- *Presupuesto resumido por capítulos con su respectiva participación porcentual en el total del presupuesto.*
- *Cartilla de especificaciones técnicas de construcción de todo el proyecto.*
- *Ficha de especificaciones técnicas para cada ítem del presupuesto.*
- *Análisis de precios unitarios para cada ítem del presupuesto.*
- *Listado de materiales básicos*

El contratista deberá tener en cuenta que la estructuración del presupuesto se adelantará desde la fase de anteproyecto arquitectónico”.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, ya que dicho incumplimiento no permitió tener una valoración para conocer en detalle las características constructivas y los elementos de costos que componen cada unidad de obra, afectando el deber

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

funcional de seguimiento y control propio de la interventoría y del ejercicio fiscal en cabeza de la CGR. Aunado, esta situación se evidenció en todos los proyectos auditados.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2. EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

| Objetivo específico 2 |
|--|
| Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto |

La UG FFIE señaló que:

“En primera instancia, es necesario precisar que ni el FFIE, ni la Unidad de Gestión del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa son una “entidad” pública, ni respecto de ellos pueden predicarse las normas aplicables a dichas entidades.

En efecto, es preciso indicar que conforme al artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019, el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa es un Fondo Cuenta del Ministerio de Educación Nacional el cual, como lo ha definido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no se asimila a una entidad pública ya que no modifica la estructura de la administración pública. En línea con lo anterior, el artículo 2.3.9.2.6 del Decreto 1433 de 2020, precisó que el Ministerio de Educación Nacional al momento de celebrar los contratos de fiducia mercantil para la administración de los recursos del FFIE, deberá prever la conformación de Unidades de Gestión encargadas de realizar la planeación, diseño, implementación, desarrollo, y seguimiento de los esquemas necesarios para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa. La unidad de gestión se concibe entonces como una estructura organizacional autónoma e independiente del Ministerio de Educación Nacional conformada con personal técnico idóneo, encargado de realizar el adecuado seguimiento a los proyectos de infraestructura educativa que se contraten a través del FFIE, desde su planeación y hasta la finalización y liquidación, cuyas actividades se encuentran previstas en el artículo 2.3.9.2.7 del Decreto 1433 de 2020. Precisado lo anterior se informa que el marco de las políticas de gestión y administración de riesgos y de anticorrupción y de transparencia de la Unidad de Gestión, se construyó y aprobó la matriz de riesgos de gestión y corrupción de los procesos que integran el Sistema de Gestión de la organización.” (FFIE, oficio 2022ER0153156, 16 de septiembre de 2022).

Es por lo anterior, que la UG FFIE no cuenta con oficina de control interno; no obstante, tiene establecido un mapa de riesgos y controles, actualizado en la vigencia 2021. De esta manera, esta Unidad cuenta con mecanismos de control sobre los procesos y subprocesos, enfocados a mitigar el impacto de los riesgos definidos de manera previa. Por su parte, el MEN, cabeza del FFIE, cuenta con oficina de control interno.

La evaluación de control fiscal interno, aplicada al manejo de los recursos para las obras de infraestructura educativa del departamento del Huila, ejecutados a través del FFIE arrojó una **calificación final de 1.284 puntos**, que lo ubica en el rango **EFICIENTE**.

La calificación total por componentes fue de 0.156 puntos, ubicándose en el rango de **adecuado**. La evaluación del **diseño y efectividad de los controles dio como resultado 1.129 puntos**, siendo **ADECUADO**.

La calificación se realizó con base en los resultados obtenidos en la revisión de los proyectos de infraestructura educativa en el Departamento del Huila ejecutados a través del FFIE, materia de esta auditoría. Así mismo, valorando la efectividad de los controles asociados a los riesgos

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

identificados para los procesos de “Estructuración de proyectos de infraestructura educativa” y “Estructuración de proyectos de infraestructura educativa”.

La siguiente tabla resume la evaluación realizada y presenta las calificaciones relacionadas:

Tabla 14. Evaluación control fiscal interno

| I. Evaluación del control interno institucional por componentes | | Ítems evaluados | Puntaje | | | |
|--|--|-----------------|---------|--------------|-------------|------------------------|
| A. Ambiente de control | | 6 | 1,33 | | | |
| B. Evaluación del riesgo | | 9 | 1,44 | | | |
| C. Sistemas de información y comunicación | | 2 | 2 | | | |
| D. Procedimientos y actividades de control | | 2 | 2 | | | |
| E. Supervisión y monitoreo | | 3 | 1 | | | |
| Puntaje total por componentes | | 2 | | | | |
| Ponderación | | 10% | | | | |
| Calificación total del control interno institucional por componentes | | 0,156 | | | | |
| | | Adecuado | | | | |
| Riesgo combinado promedio | | MEDIO | | | | |
| Riesgo de fraude promedio | | BAJO | | | | |
| II. Evaluación del diseño y efectividad de controles | | Ítems evaluados | Puntos | Calificación | Ponderación | Calificación Ponderada |
| A. Evaluación del diseño | | 14 | 16 | 1,143 | 20% | 0,229 |
| B. Evaluación de la efectividad | | 14 | 18 | 1,286 | 70% | 0,900 |
| Calificación total del diseño y efectividad | | | | | | 1,129 |
| | | | | | | Adecuado |
| Calificación final del control interno | | | | | | 1,284 |
| | | | | | | Eficiente |

Fuente: Matriz Evaluación de Control Interno CGR.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Ambiente de Control

Los proyectos de infraestructura educativa no cuentan con un expediente que muestre toda la trazabilidad de las decisiones adoptadas, desde la etapa precontractual hasta la entrega de las obras, sino que la información se encuentra dispersa. La UG FFIE tiene procedimientos establecidos sobre la ejecución de proyectos y adoptó su manual de contratación.

Evaluación de Riesgos

La UG FFIE tiene establecido un mapa de riesgos y controles para los procesos que desarrolla, el cual fue actualizado durante la vigencia 2021 y divulgado de manera interna. En el marco de este mapa identificó 25 riesgos para la totalidad de procesos, dentro de los cuales 6 están

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

relacionados con los procesos a cargo de la Dirección Técnica, dependencia que lidera el desarrollo de proyectos de infraestructura educativa.

Adicionalmente, adoptó un modelo de operación e implementó el sistema de gestión con el fin de buscar el logro de los resultados y metas proyectadas³⁷.

Durante el 2021, el MEN no realizó auditorías internas a los recursos del FFIE para proyectos en el departamento del Huila. Por su parte, la UG FFIE no cuenta con oficina de control interno, solo con un sistema de gestión de calidad.

Sistemas de información y comunicación

A 31 de diciembre de 2021, el sistema de gestión de la UG FFIE no cuenta con una herramienta tecnológica. Esta Unidad señala que identificó la necesidad de un sistema de información con la capacidad de integrar varias herramientas. El sistema está fundamentado en el diseño, desarrollo, implementación y mantenimiento de funcionalidades para la gestión de proyectos de infraestructura y se integra con otras herramientas, desde los ámbitos administrativos y financieros. El sistema transaccional web permite realizar la gestión en línea de los proyectos de infraestructura, integrando los procesos de las áreas que intervienen: jurídica, técnica y financiera y siguiendo las etapas del ciclo de gestión de proyectos: i) inicio, ii) seguimiento y control, iii) cierre y liquidación. No obstante, al término de la vigencia 2021, este sistema está en proceso de migración, para luego dar acceso al módulo de consulta de reportes que contiene los submódulos y brindar capacitaciones a los usuarios³⁸.

Procedimientos y actividades de control

La UG FFIE indicó que en el 2021 no se contrataron ni realizaron por parte del PA FFIE auditorías externas, y aclaró que la CGR ha venido realizando auditorías y actuaciones de fiscalización a los proyectos de infraestructura educativa.

Supervisión y monitoreo

La UG FFIE tiene establecido un manual de supervisión e interventoría, documentado y socializado y realiza la supervisión de los proyectos de infraestructura educativa contratada por

³⁷Oficio FIE2022EE014351 del 16-09-2022 (radicado 2022ER0153156) "(...) La UG FFIE adoptó su modelo de operación en función de la gestión integral y sistemática de procesos, estructurados a partir de la identificación e interacciones que los definen. Para planificar y hacer seguimiento a la operación de la UG FFIE se diseñó e implementó el Sistema de Gestión como un conjunto de elementos, tales como estructura, políticas, procesos, instrumentos (planes, manuales, guías, instructivos, etc.) y recursos, entre otros, que interrelacionados permiten el logro de los resultados y metas proyectadas. Con el fin de integrar los elementos que definen y conforman el Sistema de Gestión de la UG FFIE y del modelo de operación por procesos adoptado, se creó el Manual del Sistema de Gestión de la UG FFIE (se anexa versión vigente a 31 de diciembre de 2021). En el Manual de Sistema de Gestión se pueden identificar los elementos que definen y conforman el Sistema de Gestión de la UG FFIE, construido a partir de la normativa aplicable al FFIE y del modelo de operación por procesos adoptado, contiene: La plataforma estratégica (misión, visión, objetivos estratégicos, principios y valores) que se constituye en el instrumento de gestión que enmarca la actuación de la UG FFIE, las estrategias, los procesos e instrumentos. El modelo de operación está representado en el mapa de procesos, el cual se definió teniendo en cuenta el tamaño y la misión especializada de la UG FFIE. El mapa de procesos en el que se enmarca el Sistema de Gestión está compuesto por macroprocesos que se clasifican en tres categorías: estratégicos, misionales y de apoyo y se consideran el primer nivel del conjunto de acciones encadenadas de una misma naturaleza, que se deben desarrollar para cumplir con las responsabilidades y funciones asignadas. Los procesos se dividen en subprocesos que agrupan un conjunto de actividades de la misma materia y permiten cumplir con el objetivo y los productos o resultados de cada proceso. En total los ocho procesos se despliegan en 25 subprocesos, que tienen incorporadas actividades y responsables. (...)".

³⁸Oficio FIE2022EE014351 del 16-09-2022 (radicado 2022ER0153156)

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

el PA-FFIE, quien a su vez contrata las interventorías para los proyectos de infraestructura educativa³⁹.

3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3. DENUNCIAS, ALERTAS E INSUMOS

| OBJETIVO ESPECÍFICO 3 |
|---|
| Atender las denuncias asignadas y las alertas o insumos enviados por la DIARI y por esta contraloría delegada |

En el marco de esta auditoría no se asignaron peticiones ciudadanas, alertas e insumos.

3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 4. PLAN DE MEJORAMIENTO

| OBJETIVO ESPECÍFICO 4 |
|---|
| Evaluar el cumplimiento del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI |

El MEN es la entidad encargada de rendir a la CGR el plan de mejoramiento de los hallazgos configurados por la CGR para los recursos de la Nación ejecutados por el FFIE. Según lo informó esta cartera, a 31 de diciembre de 2021 se tenían configurados 63 hallazgos y 93 acciones de mejoramiento, divididas así:

Tabla 15. Relación de hallazgos y acciones de mejoramiento MEN a 31 de diciembre de 2021

| Proceso | Hallazgos | Acciones |
|-------------------------------|-----------|-----------|
| Gestión financiera | 1 | 4 |
| Gestión Jurídica y financiera | 1 | 3 |
| Implementación de política | 61 | 86 |
| Total | 63 | 93 |

Fuente: oficio 2022ER0153148 del 20 de septiembre de 2022. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

Dentro del proceso “*Implementación de política*”, se encuentran los hallazgos configurados para los recursos ejecutados por el FFIE. En el marco de esta auditoría se revisaron 7 acciones

³⁹Oficio FIE2022EE014721 del 23-09-2022 (radicado 2022ER0158534). “(...) Como se indicó en la respuesta 5, la UG FFIE adoptó un modelo de operación, en función de la gestión integral y sistemática de procesos. Las actividades de las etapas de planeación y ejecución de la contratación fueron consideradas en los subprocesos de selección de contratistas para el aprovisionamiento misional y para el aprovisionamiento de la operación y funcionamiento de la UG FFIE, de gestión contractual y de seguimiento a la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa contratados por el PA FFIE. En la etapa de planeación se aplica el subproceso de “Gestionar la selección de contratistas para el aprovisionamiento misional” (en relación con la ejecución de proyectos de infraestructura educativa) y “Gestionar la selección de contratistas para el aprovisionamiento de la operación y funcionamiento de la UG FFIE”. En ambos casos el desarrollo se realiza siguiendo el procedimiento definido para el método de selección aplicable, según se establece en el Manual de Contratación del PA FFIE. Para la ejecución, en relación con el componente jurídico, se aplica el subproceso “Realizar la gestión contractual”. En el componente técnico se desarrolla el proceso de “Seguimiento a la ejecución de la infraestructura educativa” y subprocesos derivados “Realizar seguimiento a la elaboración de estudios y diseños” y “Realizar seguimiento y control a la ejecución de la obra”. Los procedimientos para la supervisión e interventoría están definidos en el Manual de Supervisión e Interventoría del PA FFIE. En la siguiente tabla se presentan los procesos y subprocesos asociados con la etapa precontractual de aprovisionamiento misional y de operación y funcionamiento (...)”

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

correspondientes a 5 hallazgos sobre el funcionamiento del FFIE y proyectos en el Departamento del Huila, con corte al 30 de junio de 2022, cuyo análisis se muestra así:

Tabla 16. Análisis de las acciones de mejoramiento del MEN materia de esta auditoría

| Código hallazgo | Descripción general hallazgo | N° de acción | Descripción de la acción | Evidencia de cumplimiento | Análisis de la CGR |
|-----------------|---|--------------|--|---|--|
| 1 | Gastos de Operación UG-FFIE: la UG-FFIE no contó con las herramientas adecuadas como manuales, mapas de proceso y estudio de cargas de trabajadores. | 6 | Fortalecer las herramientas para el seguimiento a la operación de la UG-FFIE mediante la integración de la información con la que actualmente cuenta. | <p>La UG-FFIE presentó como herramientas: manual de usuarios dirección técnica, financiera, jurídica, fiduciaria y administrador del sistema. Igualmente, se presentaron videos de socialización.</p> <p>Según la UG-FFIE, esta acción tiene un cumplimiento del 100%.</p> | <p>La acción de mejora consistió en la consolidación de un aplicativo denominado "Así vamos FFIE", en donde se tienen roles para el registro, el seguimiento y el control de los proyectos de infraestructura educativa.</p> <p>De esta manera, la UG-FFIE cuenta con una herramienta para dar seguimiento y control a los proyectos de infraestructura educativa que desarrolle, así como la definición de roles de trabajo de los involucrados.</p> <p>La acción se considera efectiva y cumplida, por tanto, se puede retirar del plan de mejoramiento vigente.</p> |
| 1 | Gastos de Operación UG-FFIE: la estrategia utilizada por UG-FFIE para contratar las obras no fue eficiente. Se generó concentración de proyectos en pocos contratistas y el incumplimiento de éstos, dio lugar a la terminación anticipada de los contratos. | 9 | Continuar con la presentación de las reclamaciones ante las aseguradoras de los contratos marco terminados anticipadamente por causal de incumplimiento. | <p>Se realizaron las reclamaciones ante las aseguradoras de los contratos marco terminados anticipadamente por causal de incumplimiento.</p> <p>Se verificó el cumplimiento de la acción de mejora prevista. Se observaron 46 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-39, 296 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-40 y 3 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-41.</p> <p>Según la UG-FFIE, esta acción tiene un cumplimiento del 100%.</p> | <p>La acción de mejora consistió en adelantar los procesos de reclamación ante las aseguradoras de los contratos marco que fueron terminados de manera anticipada.</p> <p>Para la CGR esta acción no enfrenta la raíz del hallazgo en cuestión, dado que el hecho habla de terminaciones anticipadas de contratos por concentración de proyectos en pocos proyectos.</p> <p>Por lo tanto, esta acción no se considera efectiva frente al hallazgo y debe ser reformulada.</p> |
| 1 | Gastos de Operación UG-FFIE: duplicidad de funciones en el seguimiento técnico de los proyectos | 13 | Efectuar la revisión y análisis de la Resolución 10281 de 2016 y de la Resolución 12282 de 2019 y los convenios celebrados entre el MEN y las ETC a efectos de que haya absoluta certeza respecto del rol de la UG-FFIE como supervisor de los contratos de interventoría celebrados por el PA-FFIE y del proceso de | El MEN expidió la Resolución 1349 del 10 de febrero de 2022 "Por la cual se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa y se derogan las | La acción de mejora consistió en aclarar los roles de supervisión a cargo del MEN y de las entidades locales (ETC), involucrados en los proyectos. Esto, por medio de una resolución (capítulo V "Responsabilidades de |

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Código hallazgo | Descripción general hallazgo | N° de acción | Descripción de la acción | Evidencia de cumplimiento | Análisis de la CGR |
|-----------------|---|--------------|--|---|---|
| | | | postulación y viabilización de predios. | <i>Resoluciones 10281 de 2016 y 12282 de 2019</i> . Según la UG-FFIE, esta acción tiene un cumplimiento del 100%. | <i>las entidades territoriales en el marco del PNIE</i> '. La acción se considera efectiva y cumplida, por tanto, se puede retirar del plan de mejoramiento vigente. |
| 2 | Contrato Interadministrativo 620 de 2015 MEN-Finder: debilidades en la planeación y seguimiento de los proyectos | 1 | Efectuar la revisión y análisis de la Resolución 10281 de 2016 y de la Resolución 12282 de 2019 y los convenios celebrados entre el MEN y las ETC a efectos de que haya absoluta certeza respecto del rol de la UG-FFIE como supervisor de los contratos de interventoría celebrados por el PA-FFIE y del proceso de postulación y viabilización de predios. | El MEN expidió la Resolución 1349 del 10 de febrero de 2022 <i>"Por la cual se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa y se derogan las Resoluciones 10281 de 2016 y 12282 de 2019" derogan las Resoluciones 10281 de 2016 y 12282 de 2019</i> . Según la UG-FFIE, esta acción tiene un cumplimiento del 100%. | La acción de mejora consistió en aclarar los roles de supervisión a cargo del MEN y de las entidades locales (ETC), involucrados en los proyectos. Esto, por medio de una resolución (capítulo V <i>"Responsabilidades de las entidades territoriales en el marco del PNIE"</i>). La acción se considera efectiva y cumplida, por tanto, se puede retirar del plan de mejoramiento vigente. |
| 3 | Asignación de proyectos de infraestructura educativa: debilidad en la planeación para la selección de los contratistas de obra. Concentración de proyectos en un solo contratista | 2 | Continuar con la presentación de las reclamaciones ante las aseguradoras de los contratos marco terminados anticipadamente por causal de incumplimiento. | Se realizaron las reclamaciones ante las aseguradoras de los contratos marco terminados anticipadamente por causal de incumplimiento. Se verificó el cumplimiento de la acción de mejora prevista. Se observaron 46 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-39, 296 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-40, y 3 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-41. Según la UG-FFIE, esta acción tiene un cumplimiento del 100%. | La acción de mejora emprendida consistió en adelantar los procesos de reclamación ante las aseguradoras de los contratos marco que fueron terminados de manera anticipada. Para la CGR esta acción no enfrenta la raíz del hallazgo en cuestión, dado que el hecho habla de terminaciones anticipadas de contratos por concentración de proyectos en pocos proyectos. Por lo tanto, esta acción no se considera efectiva frente al hallazgo y debe ser reformulada. |
| 29 | Proyectos de instituciones educativas, en reasignación fase 1 y 2: debilidad en la oportunidad con que se aplican las acciones contractuales | 3 | Continuar con la presentación de las reclamaciones ante las aseguradoras de los contratos marco terminados anticipadamente por causal de incumplimiento. | Se realizaron las reclamaciones ante las aseguradoras de los contratos marco terminados anticipadamente por causal de incumplimiento. Se verificó el cumplimiento de la acción de mejora prevista. Se observaron 46 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-39, 296 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-40, y 3 reclamaciones | La acción de mejora emprendida consistió en adelantar los procesos de reclamación ante las aseguradoras de los contratos marco que fueron terminados de manera anticipada. La acción se considera efectiva y cumplida, por tanto, se puede retirar del plan de mejoramiento vigente. |

Defender juntos los recursos públicos ¡Tiene Sentido!

| Código hallazgo | Descripción general hallazgo | N° de acción | Descripción de la acción | Evidencia de cumplimiento | Análisis de la CGR |
|-----------------|---|--------------|--|---|---|
| | | | | para el contrato marco de obra 1380-41. Según la UG-FFIE, esta acción tiene un cumplimiento del 100%. | |
| 61 | Término de duración fase 1 preconstrucción acuerdos de obra: debilidad en la oportunidad con que se aplican las acciones contractuales | 3 | Continuar con la presentación de las reclamaciones ante las aseguradoras de los contratos marco terminados anticipadamente por causal de incumplimiento. | Se realizaron las reclamaciones ante las aseguradoras de los contratos marco terminados anticipadamente por causal de incumplimiento. Se verificó el cumplimiento de la acción de mejora prevista. Se observaron 46 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-39, 296 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-40, y 3 reclamaciones para el contrato marco de obra 1380-41. Según la UG-FFIE, esta acción tiene un cumplimiento del 100%. | La acción de mejora emprendida consistió en adelantar los procesos de reclamación ante las aseguradoras de los contratos marco que fueron terminados de manera anticipada. La acción se considera efectiva y cumplida, por tanto, se puede retirar del plan de mejoramiento vigente. |

Fuente: plan de mejoramiento suscrito por el MEN con la CGR, revisión realizada por la CGR.
Elaboró: CGR.

Como resultado de la evaluación, con corte a junio 30 de 2022, se estableció que el plan de mejoramiento **se cumplió en un 100% y fue efectivo**, toda vez que no se repitieron los hallazgos que fueron objeto de seguimiento⁴⁰, subsanando las causas que originaron las deficiencias.

⁴⁰ Para definir esto, se utilizó lo descrito en la Guía de Auditoría Financiera: "... En caso de que hayan superado el 80% o más de los hallazgos, se considera que el plan es efectivo, de lo contrario se considera inefectivo." (GAF, p. 45, 2017)