

## **INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA**

### **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL – AEROCIVIL- VIGENCIA 2019**

**CGR-CDSI No. 010  
25 de Junio de 2020**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vice contralor (E)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado para Infraestructura	Gabriel Adolfo Jurado Parra
Director de Vigilancia Fiscal-DVF	Diego Alberto Ospina Guzmán
Directora de Estudios Sectoriales–DES-	Martha Marlene Sosa Hernández
Coordinadores de Gestión	Luis Ignacio Barrera Cortes
Líder de Auditoría	Gloria Berenice Rodríguez R
Equipo Auditor	Nivel Central: Rosa Mercedes Martínez Salazar Fabiola P. Rodríguez Moncayo Raúl C. Montes Pineda Iván Augusto Dávila Guzmán Harold H. Chávez Vergara Máximo Perea Mosquera  Gerencia del Cauca: María Dazeyra Rojas Wilberth Jair Porras

## TABLA DE CONTENIDO

Página

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>5</b>
1.1 OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS.....	10
1.1.1 <i>Fundamento de la Opinión.</i> .....	10
1.2 CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO .....	12
1.3 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NO RAZONABLE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL .....	12
1.4 OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NO RAZONABLE.....	13
1.5 REFRENDACIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES.....	13
1.6 ARTICULACIÓN AEROPUERTO GUILLERMO LEÓN VALENCIA DE POPAYÁN. ....	13
1.7 ARTICULACIÓN AEROPUERTO ALFREDO VÁSQUEZ COBO DE LETICIA.....	14
1.8 GESTIÓN FISCAL AEROPUERTOS GUSTAVO ROJAS PINILLA DE SAN ANDRÉS Y EL EMBRUJO DE PROVIDENCIA. ....	15
1.9 GESTIÓN CONTRACTUAL.....	17
1.10 GESTIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	17
1.11 CUMPLIMIENTO DE POLÍTICAS DE GÉNERO .....	17
1.12 FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	17
1.13 EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	18
1.14 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	18
1.15 PRESENTACION DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	18
<b>2. RELACION DE HALLAZGOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES.....</b>	<b>19</b>
2.1 GESTION FINANCIERA Y CONTABLE.....	21
2.2 GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO .....	51
2.3 AUDITORIAS ARTICULADAS.....	56
2.3.1 <i>Aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán.</i> .....	56
2.3.2 <i>Aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de Leticia.</i> .....	68
2.4 AEROPUERTOS DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA .....	95
2.5 GESTIÓN CONTRACTUAL.....	114
2.6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	130
2.7 POLÍTICAS DE GÉNERO.....	131
<b>3. ANEXOS.....</b>	<b>133</b>
ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS .....	134
ANEXO 2. RESUMEN DE HALLAZGOS, AUDITORÍA FINANCIERA AEROCIVIL – 2019.....	136

ANEXO 3. RESULTADOS SEGUIMIENTO EFECTIVIDAD ACCIONES DE  
MEJORA PARA LOS HALLAZGOS FINANCIEROS..... 139

## **1. CARTA DE CONCLUSIONES**

85111-

Bogotá D.C.

Doctor  
JUAN CARLOS SALAZAR GÓMEZ  
Director  
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil  
Avenida El Dorado 103-15  
Ciudad

La Contraloría General de la República –CGR-, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017, practicó Auditoría Financiera a través del examen al Estado de Situación Financiera con corte a 31 de diciembre de 2019 y al Estado Resultados para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del 2019. Dichos estados financieros fueron auditados y comparados con los del año anterior.

Con fundamento en el artículo 268 de la Constitución Política, realizó Auditoria a los informes de Ejecución Presupuestaria que incluyen la Programación y Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos de la vigencia 2019, los que han sido preparados conforme al Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Así mismo, como resultado de la planeación aprobada en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal vigencia 2020, para la Contraloría Delegada de Infraestructura, la presente auditoria se adelantó de forma articulada con el control social.

Para este propósito, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en ejercicio del Control Fiscal Participativo conformó para el caso de los aeropuertos Guillermo León Valencia de la ciudad de Popayán y Alfredo Vásquez Cobo de la ciudad de Leticia, las correspondientes “veedurías” en cumplimiento de la Ley 850 de 2003, la cual se articuló al proceso de auditoría de acuerdo con la Resolución Orgánica No. 5511 de 2003 y en aras de garantizar la imparcialidad de cada una de las veedurías una vez revisados los requisitos exigidos para la articulación, procedió a expedir la constancia de verificación de los mismos.

En el numeral 2.3 se detalla lo relacionado con la entrega de insumos por parte de cada una de las veedurías y aspectos atinentes a su convocatoria.

La auditoría se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI, con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría lo que significa la plena conformidad con todas las NIA aplicables y, en su caso, con las orientaciones suplementarias facilitadas en las Notas de Práctica para las NIA emitidas por la INTOSAI. Adicionalmente, se aplicaron la Guía de Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría Financiera contenidas en la Resolución Reglamentaria Orgánica N°012 de 2017.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

La auditoría incluyó el examen y aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de auditoría financiera sobre los importes y la información reconocida y revelada en los Estados Financieros de la vigencia fiscal 2019, presentados el veinte y ocho (28) de febrero de 2020, por el Representante Legal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, a la Contraloría General de la República, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes SIRECI.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, e incluyen la valoración de los riesgos de incorrección material en las cifras financieras, debida a fraude o error.

Se definió el alcance atendiendo los riesgos en los procesos, la materialidad y representatividad de los saldos en las cuentas seleccionadas, a través de la aplicación de pruebas sustantivas y de cumplimiento, realizando verificación selectiva de los documentos y registros contables.

En la evaluación del riesgo, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados a las circunstancias.

La auditoría también incluyó, la evaluación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la Dirección, así como de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

Durante el proceso auditor y como consecuencia de la emergencia sanitaria, si bien fue necesario reiterar en aspectos puntuales las solicitudes de información, se logró surtir las limitaciones con la entrega de misma, en los tiempos

establecidos que permitió tener información con la calidad y consistencia necesarias para desarrollar el trabajo realizado.

La Auditoría Financiera, articulada en los aeropuertos de Popayán y Leticia, concluye que se obtuvo evidencia suficiente y la información suministrada por la Aerocivil, proporciona una base amplia y adecuada para emitir la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros vigencia 2019, la opinión sobre la ejecución del presupuesto de la misma vigencia, concepto sobre el control interno financiero y fenecimiento de la cuenta rendida.

### **Políticas Contables y Presupuestales**

La Entidad debe aplicar el Marco Regulatorio para las Entidades de Gobierno utilizando los criterios de Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos económicos, establecidos en la Resoluciones 533 de 2015, 484 de 2017 y demás normas complementarias, de la Contaduría General de la Nación, CGN.

Mediante Resolución 3645 del 23 de noviembre de 2017, modificada con Resolución 4257 del 28 de noviembre de 2018 y 4401 de 2019, adopta el Manual de Políticas Contables, como base para la preparación y presentación de los Estados Financieros.

La Entidad pertenece al Presupuesto General de la Nación, registra las operaciones y transacciones de la ejecución presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP.

Para el reconocimiento de la ejecución presupuestal utiliza la base de caja en los ingresos y el compromiso en los gastos.

La Aeronáutica Civil utiliza para el proceso contable los aplicativos JDEdwards de Facturación, Cartera y Activos fijos; Káctus para nómina y Alfa GL gestión de Recaudos, los cuales son utilizados como auxiliares del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF- Nación.

El Efectivo y Equivalente al Efectivo se consideran activos financieros, comprende los recursos de liquidez inmediata y se deben registrar en caja, cuentas corrientes y cuentas de ahorro.

Las Cuentas por Cobrar se reconocen por el valor de la transacción o el valor pactado para la entrega del servicio, entre los que se encuentran: Tasa

aeroportuaria, sobrevuelos, protección al vuelo, contraprestación de concesiones, arrendamientos.

El deterioro de las Cuenta por Cobrar se estima sobre la cartera que supere los cinco (5) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes, SMMLV, y a 31 de diciembre tenga vencimiento superior a 180 días.

El método utilizado para el cálculo de las depreciaciones y amortizaciones de los bienes de la Entidad es el de línea recta, de acuerdo con el número de años de vida útil.

La Aerocivil reconoce como Propiedades Planta y Equipos los bienes muebles e inmuebles que cumplan con las características y elementos del activo, cuando su costo unitario de adquisición, construcción, producción, donación, transferencia y sea igual o superior a 2.5 SMMLV y su vida útil igual o superior a dos (2) años.

Los bienes cuyo costo unitario sea inferior a 2.5 SMMLV, deberán reconocerse como gastos del ejercicio y se debe mantener un control administrativo que garantice y permita una identificación física y plena de los mismos.

Los Bienes de Uso Público de la Aerocivil se miden inicialmente, al costo de adquisición correspondiente al valor de adquisición de terrenos y valor de materiales para la construcción del bien (incluidos los aranceles de importación y los impuestos indirectos no recuperables que recaigan sobre la adquisición ); los costos de beneficios a los empleados que procedan directamente de la construcción del bien de uso público; los honorarios profesionales, así como todos los costos directamente atribuibles a la construcción del activo.

Posterior al reconocimiento de los bienes de uso público se medirán al costo, menos la depreciación y el importe acumulados por las pérdidas por deterioro.

La Entidad reconoce como cuenta por pagar, las obligaciones adquiridas con terceros, otras cuentas por pagar, la adquisición de bienes y servicios, impuestos, retenciones y recursos recibidos de terceros, de las cuales se espera a futuro la salida de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo o equivalente a efectivo, se registran por el valor de la transacción, entendiéndose como la cantidad a pagar en el momento de adquirir la obligación.

Es responsabilidad de la administración de la Aerocivil, la preparación y presentación fiel de los Estados Financieros de conformidad con la Resolución 484 del 27 de octubre de 2017, para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos y demás normas complementarias emitida por la CGN.

Igualmente, la Entidad es responsable de diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno que considere necesarios para permitir la preparación y presentación de estados financieros libres de incorrecciones materiales, debidas a fraude o error.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga las siguientes opiniones y conceptos: una opinión sobre la preparación y presentación de los estados financieros, en todos los aspectos significativos, y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error; un concepto sobre la evaluación del sistema de control interno financiero; una opinión sobre la ejecución presupuestal de la vigencia auditada; un pronunciamiento sobre la revisión de la cuenta y un pronunciamiento sobre la efectividad del plan de mejoramiento vigente.

Así mismo, se emitirá un concepto, sobre la Gestión del aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán, aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de Leticia y aeropuertos de San Andrés y Providencia, sobre la evaluación practicada a la gestión contractual, la gestión para promover la Participación Ciudadana y cumplimiento de la Política de Género.

Las observaciones que originaron los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se consideró pertinente.

## 1.1 OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS.

En nuestra opinión, por la importancia de los hechos descritos en los hallazgos establecidos la opinión es negativa, debido a que los Estados de Financieros no presentan fielmente, en todos los aspectos materiales, la situación financiera a 31 de diciembre de 2019, así como de sus resultados correspondientes al ejercicio terminado en esa fecha, de conformidad con el Marco Normativo de información financiera aplicable.

### 1.1.1 Fundamento de la Opinión.

A través del ejercicio auditor adelantado a los Estados Financieros de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil con corte a diciembre 31 de 2019, se evidenciaron incorrecciones cuantitativas y cualitativas, individuales y de forma agregada por \$6.074.857.638.391 entre las que encuentran:

Omisión de los registros y reconocimiento en el activo y pasivo de las inversiones realizadas en los aeropuertos concesionados como Entidad concedente.

Falta de la medición del deterioro de las cuentas por cobrar, Propiedades Planta y Equipo, Bienes de Uso Público.

Deficiente gestión en la recuperación de los recursos entregados como anticipos, sin ejecutar.

Inadecuada clasificación de los terrenos de los aeropuertos concesionados y bienes de uso público en construcción.

Deficiencias en la oportunidad del flujo de la información al área contable, de la ejecución de los recursos revelados, como Entidad concedente en Patrimonios Autónomos constituidos por los concesionarios.

Inoportunidad de la causación de derechos a favor de la Entidad de la contraprestación de los aeropuertos concesionados.

Falta de integridad de la información para la provisión de procesos en contra de la Entidad; lo cual afectan la revelación y presentación de los Estados Financieros.

Debilidades en la adopción y aplicación de las políticas contables de los ingresos y bienes de uso público.

### Párrafo de Énfasis

El nuevo marco normativo establecido por la Contaduría General de la Nación en las Resoluciones 486 de 2017, 582 y 602 de 2018, señala que el reconocimiento y medición de los activos de las inversiones realizadas por el concesionario corresponde realizarlo a la Entidad concedente, para lo cual la Aeronáutica Civil tiene esta condición, toda vez que por los activos entregados en concesión, la Entidad recibe beneficios económicos, mediante la contraprestación generada de los contratos en concesión; así mismo, al presentar modificaciones o adiciones que afecten la infraestructura entregada en concesión, la Aerocivil realiza aportes complementarios de su presupuesto, para la ejecución de las obras.

Así mismo, la Aeronáutica Civil como autoridad aeronáutica, mediante la expedición de las normas de reglamentación aeronáutica, ejerce el control de los servicios que proporciona el concesionario con la infraestructura concesionada, así como los destinatarios de este.

Igualmente, ejerce la regulación de las tarifas de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios prestados por concesionario, con la revisión y aceptación de las tarifas del concesionario.

De la misma manera, al finalizar el plazo de los contratos en concesión los activos de la infraestructura son revertidos a la Aeronáutica Civil.

No obstante, la Aerocivil que tiene la condición de Entidad concedente omitió el reconocimiento de las inversiones realizadas en los aeropuertos concesionados, lo cual afecta el patrimonio de la Entidad.

## 1.2 CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación del diseño, efectividad, calidad y eficiencia de los controles presentó como resultado una calificación de 1.77, correspondiente al concepto de “*Con Deficiencias*”, por la ineffectividad de los controles, en la prevención y administración de los riesgos asociados a la gestión contable.

La evaluación del Sistema de Control Interno Contable de la Entidad, presenta deficiencias toda vez que la información financiera generada del proceso contable, presenta incorrecciones de medición, clasificación, reconocimiento, revelación y presentación, debido a la falta de efectividad, actualización e inexistencia de los procedimientos de control y administración del riesgos de las actividades realizadas en las diferentes áreas, flujo de la información, acordes con las Políticas Contables adoptadas por la Entidad del nuevo marco normativo, lo cual afecta las características cualitativas de la información Financiera de relevancia y representación fiel.

## 1.3 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN NO RAZONABLE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

La Entidad presenta deficiencias en la ejecución de los recursos que le fueron asignados, toda vez que se constituyeron reservas en cuantía significativa equivalentes al 33% del presupuesto comprometido, las cuales superan el 15%, establecido en el Decreto 111 de 1996 Artículo 78; situación generada por debilidades en el proceso de planeación contractual, por cuanto un monto importante de los procesos contractuales se realizó en el último trimestre del año; en la ejecución de contratos, lo que conlleva desplazamiento de los cronogramas de ejecución inicialmente previstos, incumplimiento del Plan Anual de Adquisiciones y de las metas de los diferentes proyectos de inversión que sobrepasan los valores establecidos sin la existencia de hechos imprevistos o fortuitos que justifique su constitución lo cual denota deficiencia en la planeación y ejecución contractual.

#### 1.4 OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NO RAZONABLE

En opinión de la CGR, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de “Fundamento de la opinión No razonable”, el presupuesto de la Aerocivil para la vigencia 2019 no fue programado y ejecutado razonablemente en todos los aspectos materiales, de conformidad con las normas y principios presupuestales que le son aplicables.

#### 1.5 REFRENDACIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES.

La Aeronáutica Civil constituyó un total de \$279.794.019.772 como reservas presupuestales, de las cuales no se refrendan \$20.424.945.900 que equivalen al 7.3%, de conformidad con lo consignado en los hallazgos del presente informe.

Tabla 1. Refrendación de reservas

RESERVA	MUESTRA	PORCENTAJE (%)
\$279.794.019.772	\$141.012.599.752	50,40
REFRENDA	\$120.587.653.852	43,10
NO REFRENDA	\$20.424.945.900	7,30

Fuente: Libro de reservas SIIF.

#### 1.6 ARTICULACIÓN AEROPUERTO GUILLERMO LEÓN VALENCIA DE POPAYÁN.

Se evidenciaron deficiencias que fueron comunicadas y validadas como hallazgos, relacionadas con el contrato de obra No. 17001575 H4 de 2017 cuyo objeto era realizar los “*Estudios y diseños a fase III y construcción de la estación de bomberos, obras complementarias, urbanismo y vías de acceso internas para el Aeropuerto de Popayán, Cauca*”; con connotación fiscal por valor de \$682.514.623 y presunta connotación disciplinaria.

Se considera relevante establecer, que si la Entidad auditada no adelanta acciones tendientes a subsanar las falencias detectadas, se pone en riesgo la consecución del objetivo institucional del PEI 2018-2022, relacionado con la Infraestructura y Sostenibilidad Ambiental: *Lograr que la infraestructura, los servicios aeroportuarios, de navegación aérea y la intermodalidad, cuenten con capacidad y eficiencia para atender el crecimiento de la demanda del sector en un contexto ambientalmente sostenible.*

Lo anterior se sustenta en que los *Estudios y Diseños a Fase III*, del contrato No. 17001575 H4 de 2017 fueron el soporte para adelantar la contratación de las obras: “*Construcción del terminal y la plataforma del aeropuerto Guillermo León*”

*Valencia de Popayán- Cauca* y “*Construcción de la torre de control del aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán - Cauca*”, obras que se encuentran en construcción, pero que debido a las irregularidades establecidas en los diseños, presentan falencias que han afectado su normal ejecución, conllevando a modificaciones, suspensiones, adiciones, rediseños y la inclusión de ítems no previstos entre otros, la realización de la prueba de carga a compresión en pilotes, o la actividad de reubicación de un mural artístico del maestro Augusto Rivera que tiene un costo no previsto de \$559.999.137.

Lo expuesto determina que las obras contratadas, presentan atraso en la ejecución, por lo tanto, se vulnera el cumplimiento de los fines estatales que es su puesta al servicio de la comunidad beneficiaria.

### 1.7 ARTICULACIÓN AEROPUERTO ALFREDO VÁSQUEZ COBO DE LETICIA

En el análisis realizado al proyecto de modernización del aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de la ciudad de Leticia a través de la revisión de los contratos 14000160-OK y 14000157-OK suscritos en 2014, se observa que debido al alcance del contrato que incluya la construcción de la infraestructura del lado tierra como terminales de pasajeros y carga, torre de control, cuartel de bomberos y en el lado aire la ampliación de plataforma y pista, la planeación del proyecto contempló desarrollarse en 3 vigencias hasta 2017, sin embargo no se logró cumplir con tal meta y se ha extendido la ejecución a través de 8 modificatorios realizados al contrato hasta 2020, encontrándose que en la planeación del proyecto no tuvo en cuenta todas las variables necesarias para iniciar el proyecto siendo la que más influyó la modificación de la licencia ambiental. De otra parte, el proyecto se ha encontrado con la inclusión de ítems no previstos en un 21.5%, algunos por cambio de especificación técnica o procesos constructivos de los inicialmente previstos, que al no incluir en todos los ítems no previstos adición de recursos para su construcción han llevado a priorizar la finalización de algunos hitos del proyecto.

Finalmente, en este último periodo de ejecución, no se observa un avance significativo del contrato debido a las dificultades en la llegada de los materiales como cemento, asfalto y agregados, encontrándose que a febrero de 2020 se presenta un atraso en su cronograma del 7.8% y a esta misma fecha el avance es del 84% quedando un 16% para ejecutarse hasta el 30 de abril de 2020 fecha estipulada en el Modificadorio No. 8, siendo la construcción del terminal de bomberos el hito que menor grado de avance presenta, sin embargo por la emergencia sanitaria los contratos se encuentran suspendidos desde el 26 de marzo de 2020, restándole al contratista 36 días de su plazo de ejecución.

## 1.8 GESTIÓN FISCAL AEROPUERTOS GUSTAVO ROJAS PINILLA DE SAN ANDRÉS Y EL EMBRUJO DE PROVIDENCIA.

La Aerocivil en 2019, suscribió contratos en los aeropuertos de San Andrés y Providencia, entre los que se destacan: 19001097 H2 sistema de seguridad perimetral con tecnología de radar y 19001331 H1 sistemas de iluminación de pista, para San Andrés y 19001313 H4 y 19001314 H4 construcción torres de control de Providencia y San Andrés respectivamente, estos dos últimos se encuentran en ejecución, fueron suscritos en diciembre de 2019 y tienen plazos de ejecución de veintiún meses. Durante 2018 y 2019 se ejecutaron contratos en infraestructura aeroportuaria de vigencias anteriores (2015, 2017 y 2018), sobre los que se realizó la evaluación y se obtuvo el siguiente resultado:

Contrato 15000342 OK de 2015, *mantenimiento y la rehabilitación de la pista del aeropuerto El Embrujo de Providencia*, contrato que presentó dificultades por no contar con las condiciones jurídico-ambientales para continuar con los trabajos bajo el alcance inicial<sup>1</sup>, generando que durante el 2016 se ejecutará el 2,2% y ante la falta de estudio de capacidad de carga de la Isla y otros asuntos exógenos a la obra, fue suspendido por el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, (dieciocho suspensiones) lo que condujo a la paralización del contrato desde el 28 de diciembre de 2016 hasta el 26 de abril de 2018, fecha en la cual, se suscribió contrato de Transacción, en el cual acuerdan garantizar la continuidad de la ejecución, bajo un nuevo alcance, conforme las disposiciones del Tribunal, que ordenó suspender las obras de ampliación, pero autorizó ejecutar obras de mantenimiento y rehabilitación de la pista que permitieran prestar el servicio en condiciones de seguridad.

El contrato con valor inicial de \$68.225.016.440, se tranzó en \$30.701.257.398 ya que no se realizaría la ampliación de la pista. El contrato terminó el 30 de junio de 2019, tres años y medio después de haberse suscrito; a la fecha no se ha liquidado y no se ha reintegrado a la Aerocivil \$1.502.633.142 correspondiente al valor pagado en el 2016 por las actas de recibo parcial Nos. 1 y 2 tramitadas por el contratista.

Cabe señalar, que el transporte marítimo de regreso<sup>2</sup> de la maquinaria y equipo utilizado en la ejecución de las obras, ya fue pagado en su totalidad al contratista, sin que a la fecha dicha actividad se haya ejecutado completamente.

Contrato 17001574 H4 de 2017, *mantenimiento de la plataforma del aeropuerto de San Andrés*, contrato que terminó el 15 de diciembre de 2019, después de cinco

1 Construcción de obras complementarias y ampliación de pista y plataforma, mantenimiento de pista en el Aeropuerto El Embrujo de la Isla de Providencia"

2 Desde el puerto de la isla de Providencia hasta el puerto de Cartagena

modificatorios y cuatro suspensiones al plazo, llevó a que la ejecución se extendiera a más de veintitrés meses, pese a que el plazo inicial fuera de seis meses. No obstante, al término del plazo del contrato, el contratista incumplió con la realización de algunas de las obras, que equivalen a un atraso de 7,15% y corresponde a \$1.032.842.576 de obra sin ejecutar, por lo que actualmente la Aerocivil adelanta un proceso administrativo sancionatorio y un posible arreglo para la terminación de las obras.

Contrato 17001423 H4 de 2017 *cerramiento perimetral de los Aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y El Embrujo de Providencia*, finalizó el 21 de diciembre de 2018, tuvo tres modificatorios, para adicionar ítems no previstos, prorrogar en 173 días calendario y adicionar en \$706 millones, de igual forma se suscribieron tres actas de suspensión por un término total acumulado de 140 días calendario.

Debido a deficiencias en la estructuración y planificación del proyecto, se sobrestimaron las cantidades de adquisición e instalación de cerramiento en cada uno de los dos aeropuertos, situación que aunada a otras circunstancias relacionadas con aspectos ambientales que no se previeron y no se pudieron superar en el curso de la ejecución del contrato, conllevó a que resultara una cantidad de 1.889 ML de cerramiento sobrante, del cual se instalaron 1.107 ML como malla doble en el aeropuerto de San Andrés y 781 ML quedaron sin instalar en el aeropuerto de Providencia, lo cual generó un presunto daño patrimonial para la Entidad.

Contrato 18001571 H4 de 2018 *mantenimiento de las terminales de los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y El Embrujo de Providencia*. Debido a deficiencias en la estructuración y estudios previos, el plazo de ejecución se ha extendido en diecinueve meses (22 de agosto de 2020) a pesar que inicialmente era de once meses; así mismo, el presupuesto del contrato ha sufrido hasta el modificadorio No. 4, modificaciones que han llevado a que, de las 47 actividades constructivas inicialmente contratadas, sólo se ejecuten 26 y se hayan creado 142 actividades no previstas en el valor inicial del contrato, para poder cumplir con el objeto del mismo, actividades cuyo valor dentro del valor total del contrato es del 87%.

Lo anterior, denota que, la gestión fiscal respecto de la ejecución de proyectos de infraestructura aeroportuaria en los aeropuertos de San Andrés y Providencia, no se ha dado con la oportunidad prevista y se han afectado los alcances de los contratos, a causa de las deficiencias en la planeación y estructuración de los proyectos, aunado a las debilidades en la labores de supervisión y control de los contratos, así mismo, se han causado presuntos daños al patrimonio, tal y como se refleja en los hallazgos que hacen parte del presente informe.

## 1.9 GESTIÓN CONTRACTUAL

Resultado de la evaluación de la muestra contractual, diferente a los contratos enunciados en párrafos precedentes, se determinaron debilidades en algunos aspectos como: en la supervisión de la ejecución contractual, al no generar alertas tempranas sobre dificultades en la ejecución de los contratos así como las soluciones para evitar retrasos; en el proceso de planeación, elaboración de estudios previos; reiterativas prórrogas en la ejecución contractual; falta de oportunidad en el cumplimiento de los compromisos contractuales y en el cumplimiento de órdenes judiciales, por lo cual no se han hecho efectivos los derechos colectivos e intereses de los ciudadanos, consistentes en el goce de un ambiente sano y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. Adicionalmente, se observó falta de oportunidad en el registro de documentos en el SECOP, vulnerando los principios de publicidad y transparencia; así como falencias en la aplicación de las políticas contables en las actividades de reconocimiento e identificación individual de activos que ingresan al almacén

## 1.10 GESTIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

No obstante que la ley 1757 de 2015, autoriza a las entidades del sector público como lo es la Aerocivil, a implementar mecanismos efectivos de participación ciudadana, se pudo evidenciar que para el periodo fiscal 2019, la Entidad no realizó las actividades específicamente orientadas a promover la participación de todos los ciudadanos y personas en las decisiones que los afectan y en apoyo a las diferentes formas de organización a la sociedad. Así mismo, los planes de gestión elaborados por la Aerocivil, no incluyeron de manera explícita la forma como se promovería dicha participación, habida cuenta de que dicha actividad es una política pública de participación democrática.

## 1.11 CUMPLIMIENTO DE POLÍTICAS DE GÉNERO

Se determinó que la Aerocivil, ha dado cumplimiento a lo establecido en la *Ley 581 de 2000. Artículo 4o. participación efectiva de la mujer*. En la Dirección aeronáutica las mujeres tienen un 50% de los cargos, y de los cargos del nivel directivo estas ocupan el 35%.

## 1.12 FENECIMIENTO DE LA CUENTA

De acuerdo con los hallazgos detectados que fundamentan la opinión Negativa a los Estados Financieros y el concepto No Razonable sobre la ejecución del presupuesto, la cuenta de la Aerocivil, vigencia 2019, NO SE FENECE.

### 1.13 EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Se revisó del plan de mejoramiento 59 acciones de mejora correspondientes a 39 hallazgos de carácter Financiero y Presupuestal con el siguiente resultado: 40 acciones efectivas correspondientes a 25 Hallazgos; y 16 acciones No efectivas más 3 parcialmente efectivas, que en total corresponden a 14 Hallazgos. El detalle del seguimiento se muestra en Anexo 3. Para las acciones que no fueron efectivas, se formulan en el presente informe los correspondientes hallazgos.

### 1.14 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

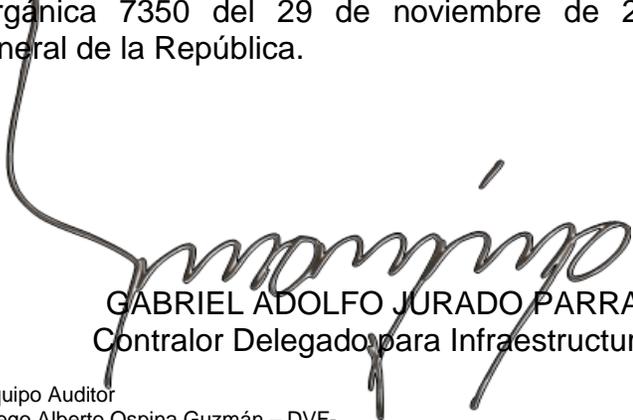
Como resultado de la auditoria se determinaron 49 hallazgos administrativos de los cuales cuatro (4) tienen presunta incidencia fiscal por \$5.916.2 millones; dos (2) que se trasladan a Indagación Preliminar, treinta y cuatro (34) tienen presunta incidencia disciplinaria, los cuales serán trasladados a las instancias competentes; uno (1) se considera beneficio de auditoría cualitativo.

### 1.15 PRESENTACION DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.

La Entidad debe ajustar el plan de mejoramiento, con acciones y actividades que permitan subsanar las deficiencias detectadas y comunicados durante el proceso auditor, que se describen en el informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI - dentro de los 30 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013 expedida por la Contraloría General de la República.

Cordialmente,



GABRIEL ADOLFO JURADO PARRA  
Contralor Delegado para Infraestructura

Preparó: Equipo Auditor  
Revisó: Diego Alberto Ospina Guzmán – DVF-  
Luis Ignacio Barrera Cortes - Supervisor  
Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial Acta 22 del 25 de junio de 2020

## **2. RELACION DE HALLAZGOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES**

La Auditoría Financiera planteó como objetivo general, evaluar y emitir una opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros vigencia 2019 y expresar una opinión sobre el fenecimiento de la cuenta fiscal.

### **Evaluación Estados Financieros**

La composición de los Estados Financieros presentados por la Entidad a 31 de diciembre de 2019 es la siguiente:

El activo presenta saldo de \$12.387.049.301.699, constituido principalmente por las cuentas de Efectivo y Equivalentes al Efectivo con el 0.7%, Inversiones e Instrumentos Derivados 0.2% Cuentas por Cobrar 2.9%, Propiedad Planta y Equipos 6.0% Bienes de uso público 82.9% y Otros Activos 7.3% con relación al total del Activo; el cual presenta disminución del 10.8%, con respecto al año anterior.

El Pasivo es de \$430.435.720.844, conformado principalmente por: Cuentas por Pagar con el 38.9%, Préstamos a Empleados 1,1%, Beneficios a Empleados 2.0%, Otros Pasivos 1.4%, Provisiones Litigios y Demandas 57,0%; presenta disminución del 16,1% con respecto al año anterior correspondiente a Cuentas por pagar, Beneficios a Empleados, Otros Pasivos de ingresos recibidos.

El patrimonio presenta disminución del 11.2% debido principalmente, a la depuración de los saldos de los bienes de uso público y al resultado de la reexpresión de las cuentas de Propiedad, Planta y Equipo y Bienes de Uso Público, con ocasión del cambio en las vidas útiles y el nuevo cálculo en la depreciación acumulada.

### **Ingresos**

La Aeronáutica Civil presenta Ingresos de transacciones sin Contraprestación por \$336.716.818.046 correspondiente al recaudo del impuesto de timbre de la tasa aeroportuaria que se transfiere al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, los Ingreso de transacciones con contraprestación ascienden a \$1.381.112.271.238, que corresponden a la venta de servicios aeronáuticos y aeroportuarios prestados a las aerolíneas y clientes y al pago de la contraprestación de los aeropuertos concesionados.

## Evaluación Ejecución Presupuestal

El monto definitivo de Ingresos de la Aerocivil para la vigencia 2019, fue de \$1.642.817.558.941 de los cuales \$1.365.593.858.941 correspondieron a Ingresos Corrientes y \$277.223.700.000 a recursos de capital. Durante la vigencia mencionada, la Entidad recaudó \$1.879.847.296.608, es decir el recaudo superó en \$237.029.737.667 a lo programado.

Durante la vigencia 2019, la Entidad contó con una apropiación inicial de \$1.510.489.790.543, de los cuales después de las adiciones y reducciones, su apropiación definitiva fue de \$1.465.593.858.941; fueron comprometidos \$1.375.796.929.351 y obligados \$1.096.002.909.579. Del total de la apropiación \$886.819.068.398 correspondieron a Inversión, como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Presupuesto de Gastos Aerocivil 2019. Cifras en millones de \$.

Concepto	Vigencia 2019								
	Apropiación inicial	Modificaciones presupuestales		Apropiación definitiva	Compromisos netos	Obligaciones netas	Pagos netos	Cuentas por pagar	Reservas
		Adiciones	Reducciones						
<b>FUNCIONAMIENTO</b>									
Gastos de personal	327.922.000.000	42.785.778.571	30.479.647.274	340.228.131.297	324.155.469.066	324.155.469.066	324.142.539.265	12.929.801	0
Gastos Generales y transferencias	280.536.790.543	31.542.221.368	74.848.352.665	237.230.659.246	224.573.583.965	219.496.337.351	218.224.674.327	1.271.663.024	5.077.246.614
<b>SERVICIO A LA DEUDA</b>	1.316.000.000	0	0	1.316.000.000	1.254.760.000	1.254.760.000	1.254.760.000	0	0
<b>INVERSIÓN</b>	<b>900.715.000.000</b>	<b>183.311.154.709</b>	<b>197.207.086.311</b>	<b>886.819.068.398</b>	<b>825.813.116.320</b>	<b>551.096.343.162</b>	<b>435.110.078.594</b>	<b>115.986.264.568</b>	<b>274.716.773.158</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>1.510.489.790.543</b>	<b>257.639.154.648</b>	<b>302.535.086.250</b>	<b>1.465.593.858.941</b>	<b>1.375.796.929.351</b>	<b>1.096.002.909.579</b>	<b>978.732.052.186</b>	<b>117.270.857.393</b>	<b>279.794.019.772</b>

Fuente: Ejecución presupuestal Aerocivil vigencia 2018 SIIF.

La Entidad muestra un porcentaje de ejecución del 94%, de los cuales el 61% equivale a gastos de inversión, sin embargo como se puede observar la Aerocivil dejó en reserva \$279.794.019.772, de los cuales corresponden al rubro de inversión \$274.716.773.158 que equivalen al 31% de lo apropiado por el mismo concepto; la variación con el año anterior no es muy significativa lo cual evidencia que las acciones de mejora implementadas para subsanar esta situación observada en la vigencia 2018 no fueron efectivas.

## 2.1 GESTION FINANCIERA Y CONTABLE

### **Hallazgo No. 1. Políticas Contables. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

Las Políticas Contables de los Ingresos y Bienes de Uso Público adoptadas y aplicadas por la Entidad mediante Resoluciones Nos. 3645, 4258 de 2018 y 4401 de 2019, presentan deficiencia, toda vez que la definición y aplicación las mismas no corresponden con la realidad de los hechos económicos y el cumplimiento de los criterios adoptados, como se observa en las siguientes situaciones encontradas:

El numeral 5 de la Resolución 533 de 2015, señala: *“El reconocimiento de los ingresos con contraprestación está asociado con los costos y gastos en los que se incurre para producir tales ingresos”*.

El numeral 2 del capítulo IV Resolución 487 del 17 de octubre de 2017, establece Son típicos ingresos sin contraprestación los impuestos, las transferencias, las retribuciones (tasas, derechos de explotación, derechos de tránsito entre otros).

Los ingresos de la contraprestación correspondientes a los derechos de explotación de los aeropuertos concesionados, adoptados en el Manual de Políticas Contables de la Aeronáutica Civil mediante Resolución 4401 de 2019 como Ingresos con Contraprestación, presentan inadecuada categorización, ya que corresponden a ingresos sin Contraprestación, toda vez que están estimados por los porcentajes determinados en los contratos de concesión de los ingresos regulados y no regulados cedidos al concesionario y recaudados por este, los cuales no se encuentran asociados a los costos y gastos de la Aerocivil en el periodo, en los que se generan estos ingresos.

Los cuales de acuerdo con el catálogo de cuentas señalado en la Resolución 620 de 2015 de la Contaduría General de la Nación se clasifican en la cuenta 411001 Ingresos Fiscales no Tributarios Tasa.

Sin embargo, el Manual de Políticas de los ingresos con contraprestación adoptado por la Entidad señala: *“... Ingresos por el uso de activos por parte de terceros establece: “Se reconocerán como ingresos derivados del uso de activos de la Entidad por parte de terceros los intereses, las regalías o derechos de explotación concedidos, los arrendamientos, y los dividendos o participaciones, entre otros.”*.

La Entidad admite que estos corresponden a Ingresos sin Contraprestación de Servicios, sin embargo el numeral 6 de las Políticas Contables de los Ingresos con

Contraprestación señala: “Aerocivil reconocerá como Ingresos de transacciones con contraprestaciones aquellos que se originen por la prestación de servicios o por el uso que terceros hacen del activo, los cuales producen derechos a flujo de efectivo por explotación de concesiones, utilización de activos en servicios aeronáuticos, aeroportuarios,..”, lo cual genera falta de claridad en estas políticas y no es coherente con lo manifestado.

De otra parte, las revelaciones en las Notas a los Estados Financieros de los bienes de uso público carecen de la conciliación entre los valores en libros al inicio y final del periodo contable de las inversiones realizadas, por adquisiciones, mejoramientos, rehabilitaciones, construcciones. Así mismo, no revelan los bienes que se encuentran en construcción, en servicio de los aeropuertos entregados en concesión.

La Entidad manifiesta “...*que efectivamente en las notas a los estados financieros de los bienes de uso público no se presenta una conciliación entre los valores en libros al inicio y final del periodo contable, situación que obedeció a la dedicación prioritaria durante el año 2019 al cumplimiento del de la reexpresión de los valores de estos bienes de uso público y de las propiedades, planta y equipo...*”; lo cual no justifica la no aplicación de estas políticas adoptadas por la Entidad.

Igualmente, las políticas contables de la vida útil de los bienes de uso público se presentan en forma general en Edificaciones de 2-150 año, Plantas Ductos y Túneles; Redes Líneas y Cables de 2 -150 años, sin la descripción señalada en el numeral 1 del artículo 6º de la Resolución 602 de 13 de diciembre de 2018, de la CGN, que identifica los activos de la red aeroportuaria en terminales de pasajeros, plataformas, terminales de cargas, áreas de estacionamientos, hangares, talleres, parqueaderos garajes, pistas, calles de rodaje entre otros.

La Entidad manifiesta: “... *en el aplicativo JDE Edwards, auxiliar de la contabilidad se tiene el detalle uno a uno de todos los bienes con la indicación de sus costos, vidas útiles, depreciación y el tiempo restante, como lo señalan los manuales de control interno*”; sin embargo, esta situación no corresponde con las políticas contables.

Así mismo, el cambio de política contable de la vida útil de Propiedades, planta y equipos los Bienes de Uso Público al pasar de 5, 10, 15, 50 a 15, 30, 40, 150, años, carece del análisis de los factores técnicos para estas modificaciones, señalados en el numeral 26 y 18 del anexo de la Resolución 484 de 2017 de la CGN; la Entidad en la respuesta señala: “... *si existe en la Entidad un documento con el análisis de los factores técnicos para las modificaciones de las vidas útiles de los activos en comento y que sustenta las actividades realizadas*”; sin embargo, los soportes suministrados no evidencian tal situación, ya que corresponden a la

explicación de las alternativas utilizadas para la reexpresión de la medición de los saldos iniciales.

Así mismo, se presenta falta de definición de procedimientos para la aplicación de las políticas contables y criterios para identificar los activos, las mejoras, rehabilitaciones de los aeropuertos concesionados en calidad de Entidad Concedente de acuerdo con lo señalado en el numeral 3 de la Resolución 582 del 6 de diciembre de 2018.

Lo anterior, por deficiencia en los controles para definir con claridad los criterios y aplicación de las Políticas Contables, lo cual afecta las características cualitativas de Relevancia, Representación Fiel, verificabilidad, oportunidad, comparabilidad, comprensibilidad de las cuentas 17 Bienes de Uso Público y 411001 Tasas Ingresos y las contrapartidas de las cuentas de patrimonio presentadas en los Estados Financieros señalados en la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

## **Hallazgo No. 2. Estructura del Estado de Resultados. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

Los numerales 23 y 1.3 Estructura y Contenido de los Estados Financieros del capítulo VI de la Resolución 484 del 17 de octubre de 2017, señala “... *el estado de resultado incluirá partidas que presenten los siguientes importes: Los Ingresos sin Contraprestación; Los Ingresos con Contraprestación...*”.

La estructura y organización de la información financiera presentada en el Estado de Resultados, no identifica por separado los Ingresos sin contraprestación de servicios, de los Ingresos con contraprestación, además, no cuentan con la categorización y agrupación de los ingresos de transacciones de los servicios prestados, de los no sometidos a esta condición; toda vez que el mismo revela los Ingresos Operacionales que comprenden: Ingresos Fiscales de impuestos, ingresos no tributarios, devoluciones, descuentos; Ventas de Servicios Educativos; de Transporte; Devoluciones, rebajas y descuentos; Operaciones Instituciones de Fondos recibidos, Operaciones de enlace, Operaciones sin flujo de efectivo; Otros Ingresos Financieros y Diferencia en cambio; sin identificar la fuente del ingreso.

La Entidad manifiesta: “... *Es Cierto que la norma de presentación de estados financieros en el numeral 1.3.3.1. Información a presentar en el estado de resultados, que: “...el estado de resultados incluirá partidas que presenten los siguientes importes: a) los ingresos sin contraprestación...*”, pero la interpretación

*de ello no debe ser que se le asigne valor a esta categoría de ingresos genérico, sino que en la estructura del estado de resultados se puedan identificar los conceptos que los conforman y que la Entidad tiene”.*

Sin embargo, estos conceptos no distinguen los ingresos con contraprestación de los ingresos sin contraprestación, fundamentales para la interpretación de los beneficios económicos recibidos por la Aeronáutica Civil por los servicios prestados que generan los principales ingresos de la Entidad.

Lo anterior, por debilidades en la revelación de la estructura y contenido del Estado de Resultados, para identificar los ingresos con contraprestación de los ingresos sin contraprestación revelados en las cuentas 411001 Ingresos Tasas, 4330 Servicios de Transporte, que identifican los generados por la Entidad de los no generados por esta, lo cual afecta las características cualitativas de la información financiera de comprensibilidad, comparabilidad y presentación del Estado de Resultados.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

### **Hallazgo No. 3. Cuentas por Cobrar Prestación de Servicios. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

El numeral 2.1 de la Resolución 484 del 17 de octubre de 2017, señala: *“Se reconocerán como cuentas por cobrar, los derechos adquiridos por la Entidad en desarrollo de sus actividades, de los cuales se espera a futuro...Estas partidas incluyen los derechos originados en transacciones con y sin contraprestación de servicios...”.*

La cuenta 131702 Servicios de Transporte correspondientes a los servicios aeronáuticos y aeroportuarios por concepto de sobrevuelos, servicios de protección al vuelo, derecho de aeródromos, tasa aeroportuaria, arrendamientos, entre otros, presenta subestimación de \$683.800.753, correspondientes a 332 registros de notas créditos, de las cuales 158 corresponden al año 2018 por \$172.813.754 y 275 al año 2019 por \$510.986.999.

De los cuales, los ingresos del periodo no registran la corrección de estos errores y en otras los valores no corresponden, como se presenta en los registros de las facturas No. 50346, 50462, 50479, 50281, 50282, 50272, 50273, 49870 del 2019.

La Entidad en su respuesta señala: *“...los 332 registros correspondientes a notas créditos elaboradas para el año 2018 se realizaron 158 notas por \$172.813.754 y para el año 2019 se realizaron 275 notas por valor de \$510.986.999”*, así mismo

describe la dinámica de los registros contables de las notas crédito; sin embargo, la misma no identifica los registros contables de las notas créditos señaladas en la observación.

Lo anterior, por deficiencia en los controles de verificación para la corrección de errores de la facturación, lo cual genera que la cuenta 131702 Servicios de Transporte presente subestimación de \$683.800.753, afectando la cuenta 433014 Ventas servicios de Transporte aeronáuticos, en el mismo valor.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

**Hallazgo No. 4. Deterioro de Cuentas por Cobrar Facturación y Anticipos. Administrativo, con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria e Indagación Preliminar - I.P.**

El numeral 5 del capítulo I de las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de las Cuentas por Cobrar señala: "...El deterioro corresponderá al exceso del valor en libros de la cuenta por cobrar con respecto al valor presente de sus flujos de efectivo futuros estimados...".

El manual de Políticas Contables señala: "...Para las cuentas por cobrar con más de 180 días de mora que individualmente sean iguales o superiores al 5% del valor total de la cartera vencida, la evaluación de indicios se realizará de manera individual, y para aquellas que no sean individualmente significativas, se podrá realizar colectivamente".

"... La Aerocivil estableció que serán objeto de estimación de deterioro aquellas cuentas por cobrar que superen los 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) y que a 31 de diciembre de cada periodo contable lleven más de 180 días en mora".

"...Las cuentas por cobrar que superen los setecientos treinta (730) días en mora sin importar su cuantía serán deterioradas al 100%..."

La cuenta 1386 Deterioro de Cuentas por Cobrar, presenta subestimación de \$9.021.583.113 toda vez que de acuerdo con la cartera revelada en las notas de los Estados Contables con vencimientos entre los 181 a 729 días es de \$8.039.000.000, la cual presenta deterioro de \$3.207.944.337, que corresponden a la cartera de \$4.151.415.685; sin embargo, para las cuentas por cobrar de \$3.887.585.315 con el mismo vencimiento se omite la aplicación del deterioro, el cual se estima en \$3.004.072.595.

Así mismo, la cuenta 138490 Otras Cuentas por Cobrar, incluye registros de \$6.017.510.518 correspondientes a anticipos entregados de diez (10) contratos, para adquisición de bienes y servicios, los cuales se encuentran sin legalizar, con una antigüedad superior a los 730 días, los cuales de acuerdo con lo manifestado por la Entidad: "... generó su reclasificación como cuentas por cobrar, .... razón por la cual no fue objeto de incorporación en el módulo de facturación y cartera en JDE,..., razones por las cuales estos contratos en comento, no fueron objeto de registro de deterioro"; sin embargo, de acuerdo a su clasificación, la antigüedad y las políticas contables corresponde realizar el deterioro en el valor total antes señalado, independiente de la gestión de cobro coactivo que realiza la Entidad para recuperar estos recursos.

La Entidad manifiesta: "...la base objeto de cálculo del deterioro, que fue de \$4.151.415.685, que reiteramos corresponde a aquellos deudores que superaron el valor de 5 SMMLV y al mismo tiempo al 31 de diciembre su morosidad fue superior a 180 días, y adicionalmente no superara los 730 días, dio como resultado un valor de deterioro de \$3.207.944.337"; sin embargo de acuerdo con lo señalado en el Manual de Políticas Contables, para aquellas partidas que no sean individualmente significativas, se podrá realizar colectivamente, que corresponden a las cuentas por cobrar de \$3.887.585.315 sin el cálculo de deterioro.

Con respecto a la no legalización de los anticipos de los diez (10) contratos por \$6.017.510.518, la Entidad manifiesta que a través del Grupo de Cobro Coactivo está realizando las gestiones necesarias para recuperar estos valores, sin embargo, teniendo en cuenta la antigüedad de los mismos, se observa deficiente gestión para la recuperación de estos recursos.

El hallazgo se plantea con presunta incidencia Fiscal y también para Indagación Preliminar - I.P para seis (6) contratos por \$1.537.464.281, teniendo en cuenta que no se tiene la certeza del plazo de ejecución de los contratos, fundamental para determinar la Acción Fiscal; los cuales se relaciona en la siguiente tabla:

Tabla 3.Saldos de Anticipos para Indagación Preliminar- I.P.

No. de Contrato	Fecha Entrega Anticipo	Valor anticipo	Valor amortizado	Saldo Final
13000198-OH	27/11/13	48.928.856	41.361.259	7.567.597
600053-OH	30/01/2007	168.805.251	115.806.059	52.999.192
4000293-OK	07/12/04	719.199.438	18.540.274	700.659.164
120000042-OK	29/11/2012	3.274.249.905	3.254.961.173	19.288.732
12000259-OH	28/02/2013	148.634.976	0,00	148.634.976
1400000 -OK	24/04/2014	1.668.493.040	1.060.178.420	608.314.620
<b>TOTAL</b>		<b>6.028.311.466</b>	<b>4.490.847.1850</b>	<b>1.537.464.281</b>

Fuente: Oficio AEROCIVIL 1020-106-2020011438 del 04 de abril de 2020.

Por otra parte, se establece con presunto alcance fiscal cuatro (4) contratos por valor de \$4.480.046.037, como se enuncia a continuación:

Tabla 4. Saldos de Anticipos con presunta Incidencia Fiscal

No. de Contrato	Fecha de entrega anticipo	Valor anticipo	Valor amortizado	Saldo Final
14000152-OK	21/08/2018	2.385.652.965	1.570.613.872	815.039.093
15000121 OK	25/09/2015	1.239.536.983	661.990.580	577.546.403
15000125 OK	16/09/2015	3.292.330.134	271.021.130	3.021.309.004
15000207-OH	28/09/2015	110.032.496	43.880.959	66.151.537
<b>TOTAL</b>		<b>7.027.552.578</b>	<b>2.547.506.541</b>	<b>4.480.046.037</b>

Fuente: Oficio Aerocivil 1020-106-2020011438 del 04 de abril de 2020.

Lo anterior, por deficiencia en los controles en el cálculo del deterioro de las cuentas por cobrar y adecuada aplicación de las políticas contables adoptadas por la Entidad, lo que genera que la cuenta 1386 Deterioro de Cuentas por Cobrar, presente subestimación de \$9.012.583.113, afectando la cuenta 5347 Gastos Deterioro cuentas por cobrar en la misma cuantía.

Así mismo, se presenta deficiencia en la efectiva gestión para la recuperación de estos recursos, por la antigüedad de estas cuentas y los documentos allegados a la Auditoria no muestra con claridad la gestión de cobro realizada, lo que genera presunto detrimento patrimonial por la pérdida de los mismos.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$4.480.046.037 y también se establece una Indagación Preliminar para los contratos señalados en la tabla No. 3.

### **Hallazgo No. 5. Contraprestación Aeropuertos Concesionados. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La cuenta por cobrar 131101 Cuentas por cobrar tasas, presenta subestimación de \$44.064.288.210, toda vez que de acuerdo con la información suministrada de la Oficina de Comercialización e Inversiones<sup>3</sup>, registran Ingresos de la Contraprestación causada de Aeropuertos concesionados, sin la revelación y registros en los Estados Financieros, de acuerdo con lo señalado en los principios de Devengo y Esencia sobre la forma, establecidos en la Resolución No 533 del 8 de octubre de 2015; como se observa en los siguientes contratos de concesión:

1. La contraprestación del segundo semestre para el año 2019 del contrato de concesión 6000169 OK del 12 septiembre de 2006 del aeropuerto El

<sup>3</sup> Numerales 6 y 8 del Oficio 1020.106-2020009790 del 17 de marzo de 2020.

Dorado es de \$277.921.105.852, sin embargo, el saldo contable reconocido es \$267.410.243.031, presentando menor valor de \$10.510.862.821.

La Entidad manifiesta: "...la suma de \$277.921.105.852, fue un dato tomado del informe suministrado el 12 de marzo de 2020, por la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, quien de acuerdo con las facultades concedidas por el Decreto 4164 de 2011 tiene a su cargo la gestión y supervisión del contrato de concesión No. 60000169 OK-2006, función que comprende entre otras llevar al control de los ingresos de la concesión y liquidar el porcentaje de contraprestación que le corresponde a la Aerocivil, y que, en consideración a funciones propias de cada Entidad, no son consolidados, ni auditados por la Aeronáutica Civil. Para dicha función, la ANI se apoya en la interventoría administrativa, financiera y contable JAHV McGregor...". Sin embargo no aclara porque se dejaron de reconocer estos ingresos en el año 2019.

2. Así mismo, la cláusula 9.2.2 del Contrato de Concesión 058 CON-2000 del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, establece para el concesionario pagar contraprestación a favor de la Aeronáutica Civil el monto variable del 41,01% del Ingreso Bruto del concesionario percibido durante el año respectivo; que cancelará el último día hábil del mes de junio, en la siguiente forma: El 60% del monto variable liquidado total del año inmediatamente anterior, que será considerado como provisional al pago que se calcula con el Ingreso Bruto del año; una vez presentados los estados financieros auditados del año se procederá al pago del diferencial entre el monto variable aplicable a todo el año y el pago realizado en junio.

La oficina de Comercialización reportó Ingresos Netos del año 2019 de \$162.307.000.000; al aplicar el 41,01% la contraprestación corresponde a \$66.562.100.700, de la cual se recaudó anticipo provisional de \$32.627.637.175, presentando saldo en el año 2019, para cancelar en junio de 2020 de \$33.934.463.525, sin embargo el saldo de cuenta por cobrar de este contrato es \$2.371.286.194, correspondiente a la contraprestación fija del bimestre noviembre diciembre, sin la causación de la contraprestación variable de \$33.034.463.525.

La Entidad responde "...los ingresos base para liquidar la contraprestación del año 2019 corresponden a \$144.748.031.696 cuyo valor de liquidación del 41.01% de este ingreso, corresponde a \$66.815.691.431, que se pagará de la siguiente manera:

- *Anticipo monto variable 2019: Correspondiente al 60% del ingreso bruto del año 2018 (\$54.379.395.292 \* 60%): \$32.627.637.175, pagado en junio de*

2019. Es de aclarar que el pago del anticipo de la contraprestación 2019 fue de \$32.925.257.201, correspondiente al valor liquidado de \$32.627.637.175, más \$297.620.026 de diferencia en el valor calculado de contraprestación de la vigencia 2018.

- Saldo Monto Variable 2109: \$34.188.054.256 como saldo final de la contraprestación 2019, pagado en marzo de 2020”.

Sin embargo, al aplicar este porcentaje el valor de la contraprestación es de \$59.433.541.814 y no de \$66.815.691.431, lo que evidencia inconsistencia en la información con la reportada en la Auditoría.

Así mismo, el pago de la contraprestación es independiente a la causación de estos ingresos, los cuales corresponden al año 2019.

3. La contraprestación generada en el año 2019 a favor de la Entidad, del contrato de Concesión 8000011-OK, suscrito entre la Aerocivil y la Sociedad Operadora de Aeropuertos Centro Norte S. A., es de \$44.285.375.389 de la cual se recaudó \$40.187.738.976, presentando saldo por recaudar de \$4.097.636.413, sin embargo, el saldo contable es de \$4.014.218.303, dejando de registrar \$83.418.110.

La Entidad en su respuesta indica: “...efectivamente el valor de Contraprestación de enero a noviembre de 2019 corresponde a \$40.187.738.976, sin los rendimientos. El valor de la contraprestación de diciembre de 2019 corresponde a \$4.014.218.303, más los rendimientos, por lo que la consignación asciende a \$4.097.636.413...”; sin embargo, los rendimientos financieros no fueron causados en el periodo contable.

Lo anterior, por deficiencia en los controles del flujo oportuno y adecuado de la información, para el reconocimiento y revelación y causación de los derechos por contraprestación a favor de la Entidad, lo que genera que la cuenta 131101 Cuentas por cobrar contribuciones, tasas, presente subestimación de \$44.064.288.210, afectando la cuenta 411001 Ingresos Fiscales Tasas, en el mismo valor.

### **Hallazgo No. 6. Ingresos para cálculo de la Contraprestación Aeropuerto El Dorado. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

Los ingresos de \$1.143.334.612.169, tomados como base para determinar la contraprestación a favor de la Entidad del contrato de concesión 600169 de 2016 del Aeropuerto El Dorado presentan falta de integridad, de acuerdo con la

información suministrada por la oficina de Comercialización e Inversiones<sup>4</sup>, la Entidad, los ingresos brutos (regulados y no regulados) del año 2019 de \$1.154.049.489.647 se encuentra afectados por partidas correspondientes a mayor valor de \$202.200.373 de pagos recibidos por anticipado, menor valor de \$6.916.199.106 correspondiente al 18% de los ingresos no regulados de la terminal 1 y \$3.595.477.999 del 4% del total de los ingresos regulados y no regulados que deben ser depositados en la subcuenta de Excedentes de Aerocivil, durante el periodo de expansión establecido en la cláusula 24 del contrato de concesión.

Sin embargo, no se registra y soporta el recaudo recibido por anticipado de \$202.200.373, así mismo, no identifica por separado los ingresos no regulados de la Terminal 1 para determinar el 18% de los \$6.916.199.106 aplicado; igualmente no soporta los registros de \$3.595.477.999 de la subcuenta Excedentes de Aerocivil y la destinación de los mismos.

La Entidad manifiesta: "...de acuerdo con lo previsto en el Parágrafo Segundo del Artículo Primero del citado Decreto 4164 de 2011, la Aeronáutica Civil, contabiliza el ingreso por contraprestación reportada por la Agencia Nacional de Infraestructura, previa la verificación de este concepto por parte de la firma interventora".

El artículo antes citado señala: "Las contraprestaciones derivadas de los contratos de concesión a ser subrogados en virtud del presente decreto, seguirán siendo recursos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil..."; lo cual no es coherente con lo que manifiesta la Entidad y devela debilidades en el control de la Aerocivil de los ingresos que determinan la contraprestación a favor de la Entidad.

Lo anterior por deficiencia en los controles de coordinación, verificación y registros de los ingresos regulados y no regulados para determinar la contraprestación a favor de la Entidad de la cuenta 411001 Ingresos Tasas, con saldo a 31 de diciembre de 2019 de \$662.983.183.747, que afecta la revelación y presentación de la contraprestación a favor de la Entidad y posible incumplimiento a los señalado en el artículo 21 del Decreto 260 del 28 de enero de 2004 y 823 de 2017.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

---

4 Numeral 6 del Oficio 1020.106-2020009790 del 17 de marzo de 2020.

## **Hallazgo No. 7. Terrenos de Bienes de Uso Público en Concesión. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

El anexo de la Resolución 484 de 2017 de los Bienes de Uso Público, señala: “...los bienes de uso público construidos en virtud de los contratos de concesión, se medirán de acuerdo con lo establecido en la norma de acuerdos de concesión desde la perspectiva de la Entidad concedente”.

Así mismo establece que el reconocimiento de los terrenos sobre los cuales se construyan los bienes de uso público se reconocerá por separado, la medición inicial de los bienes de uso público se medirá por el costo, el cual comprende entre otros el valor de adquisición de terrenos, material para construcción del bien.

El numeral 1 del artículo 6º de la Resolución 602 del 13 de diciembre de 2018 de la Contaduría General de la Nación, establece, los activos de infraestructura de transporte entregados en concesión corresponden a los bienes de uso público, las propiedades, planta y equipos, relacionados con las diferentes redes de transporte, como la red aeroportuaria que incluye entre otros, las áreas de los aeródromos, (lado aire y Lado tierra), terminales de pasajeros, terminales de cargas, plataformas, áreas de estacionamientos, hangares, talleres, parqueaderos garajes, pistas, calles de rodaje, así como el equipamiento para la operación del aeródromo.

La cuenta 171106 Bienes de uso público en Servicio Concesiones Terrenos, presenta subestimación estimada en \$3.218.230.948.806, toda vez que el registro de los terrenos que forman parte de los activos de los dieciséis (16) aeropuertos entregados en concesión, se revelan conjuntamente con los no entregados en concesión, en la cuenta 171014 Bienes de Uso Público en Servicios Terrenos, sin identificar por separado la condición de estos bienes correspondiente los aeropuertos concesionados.

La Entidad manifiesta entre otros Artículo 3. Transferencia de Infraestructura del Decreto 4164 de 2011: “...El citado Decreto estipula claramente que la Aerocivil entrega a la ANI las áreas de los aeródromos lado tierra y lado aire a título de administración, sin perder la titularidad o el derecho de propiedad de los terrenos de los aeródromos, los cuales siempre permanecen en cabeza de Aerocivil,...”.

Sin embargo el artículo 6º de la Resolución 235 del de 2010 de la CGN, establece el procedimiento para el reconocimiento y revelación de las concesiones de infraestructura que señala, los bienes adheridos a las redes de la aeroportuaria y aeronáuticas hacen parte de ellas, adoptado en las políticas contables de la Aeronáutica Civil como bienes adheridos por destinación, por lo cual los terrenos por su condición forman parte integral de los bienes de uso público entregados en

concesión, sin que con clasificación contable correspondiente, la Aeronáutica Civil pierda la titularidad de los mismos; así mismo la norma citada por la Entidad no expresa que los terrenos no sean parte integral de los activos entregados en concesión.

Lo anterior, por deficiencia en los controles para la adecuada clasificación y aplicación de las normas de reconocimiento y revelación de estos bienes, lo que genera que la cuenta 171014 Terrenos Bienes de Uso Público en Servicios, se encuentre sobrestimada en \$3.218.230.948.806, subestimando la cuenta 171106 Bienes de uso público en Servicio Concesiones Terrenos, en la misma cuantía y posible incidencia disciplinaria por incumplimiento a las normas antes señaladas y al artículo 6 de la Resolución 237 del 20 agosto de 2010.

### **Hallazgo No. 8. Reexpresión de saldos y Deterioro de Propiedades, Planta y Equipos y Bienes de Uso Público. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

El numeral 1.1.9 y 1.1.10 del Instructivo 02 del 8 de octubre de 2015, señala actividades a realizar por las Entidades para determinar los saldos iniciales bajo el nuevo marco normativo entre las que se encuentra: “...Medir cada partida de una clase de propiedad, planta y equipos y bienes de uso público, utilizando algunas de las siguientes alternativas...”

Así mismo, la periodicidad en la comprobación del deterioro del valor de los Activos no Generadores de Efectivo señalado en el numeral 20.1 de la Resolución 484 del de 2017 y adoptado en las políticas contables de la Entidad señalan: “Como mínimo, al final del periodo contable la Entidad evaluará si existe indicios de deterioro del valor de sus activos no generadores de efectivo.

El numeral 22 Medición Posterior del deterioro de los Bienes de Uso Público de la Resolución 484 del 17 de octubre de 2017 de la CGN señala: “Para los elementos de los Bienes de Uso Público que se consideren materiales, la Entidad evaluará como mínimo al final del periodo contable existe indicios de evidencia de deterioro de estos activos,..”; para lo cual la Entidad adopto la política la materialidad, para los bienes que tengan costo individual igual o superior a los 1.500 SMMLV.( \$1.106.575.500).

Las cuentas 1695 Deterioro Acumulado Propiedades Planta y Equipo y 1790 Deterioro Acumulado de Bienes de Uso Público, presentan subestimación en valor indeterminado, toda vez que la medición inicial y posterior omite el cálculo de deterioro de los saldos en las cuentas 1635, 1637, 1640,1655, 1660, 1665, 1670,1675, 1683 de Propiedades, planta y Equipos y 1710 Bienes de Uso Público en Servicios, correspondiente a la alternativa 1 aplicada por la Entidad del costo

menos depreciaciones y pérdidas por deterioro de valor, de las partidas individuales comprendidas entre 2.5 SMMLV y 1.844.292 y 35 SMMLV 25.820.095 del año 2017 y los bienes adquiridas entre el 2015 y 2017.

De acuerdo con el valor actualizado en la matriz de reexpresión para el grupo de Propiedades Planta y Equipo es de \$511.629.547.670.

Así mismo, los bienes registrados en la cuenta Bienes de uso Público a los que se aplicó esta metodología, con valor actualizado de \$1.010.335.053.381, carecen del cálculo de pérdidas por deterioro de estos bienes.

De igual manera, la medición posterior de los saldos finales a 31 de diciembre de 2019 de las cuentas 16 Propiedades, Planta y Equipo y 17 Bienes de Uso Público, revelados en los Estados Financieros omiten el cálculo del deterioro de las cuentas que conforman estos activos.

La Entidad manifiesta: “...no se efectuó análisis de la existencia de indicios de deterioro de estos bienes, en razón a que su costo de adquisición no es superior a 1.500 SMMLV o a \$1.106.575.500,..”, sin embargo de acuerdo con la matriz de reexpresión presenta bienes con valor de adquisición superior al antes señalado tales como Edificio de Carga en Cuarentena por \$2.776.222.399, Edificios Centro Administración Carga \$25.191.209.334,00, Puente Terminal de pasajeros \$34.297.547.403, Parquero \$46.620.587.422, Hangar \$54.952.924.922.

Así mismo indica: “... Si bien es cierto que, para los bienes adquiridos en los años 2015, 2016 y 2017, también se utilizó para la reexpresión de su saldo la alternativa I, Al costo menos depreciaciones y pérdidas por deterioro de valor, de acuerdo a lo contenido en el Instructivo 002 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, la Entidad considero actualizado su costo al 31 de diciembre de 2017...”; sin embargo la política contable adoptada por la Entidad señala que el deterioro del valor de sus activos no generadores de efectivo se realizará como mínimo al final del periodo contable.

Lo anterior, por deficiencia en la oportunidad de los controles para aplicar las normas de convergencias, verificaciones y registros para determinar la medición inicial y posterior del deterioro de los activos de la Entidad.

Esta situación, genera que la cuenta 1695 Deterioro Propiedades Planta y Equipo y 1790 Deterioro Acumulado de Bienes de Uso Público, se encuentren subestimadas en valor indeterminado, afectando las cuentas 5351 Gastos Deterioro de Propiedades, Planta y Equipos, 5374 Gastos Deterioro Bienes de Uso Público.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

**Hallazgo No. 9. Patrimonio Autónomo Contrato de Concesión Aerocali, Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La cuenta 198901 Recursos de la Entidad Concedente en Patrimonios Autónomos Constituidos por los Concesionarios, presenta sobrestimación de \$137.625.676.672 toda vez que los recursos del Patrimonio Autónomo del contrato 058 CON del 2000, para la ejecución, operación y mantenimiento de las obras complementarias del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón de Palmira Valle, presenta saldo de \$163.635.135.995, no obstante, de acuerdo con informe de ejecución de la Fiduciaria registra traslados a la subcuenta de Aerocivil para pagos de hitos de capex y obras adicionales por \$137.625.676.672, sin que se identifique el tipo de obras ejecutadas.

Así mismo, de acuerdo con el informe de la Fiduciaria los rendimientos financieros generados durante el año 2019 ascienden a \$700.630.268, los cuales se encuentran sin el reconocimiento y registros en los estados financieros, de acuerdo con lo señalado en el numeral 8 de la Resolución 602 del 13 de diciembre de 2018, de la CGN.

La Entidad manifiesta: “ ..., la Aeronáutica Civil viene trabajando con la Agencia Nacional de Infraestructura quien ostenta la calidad de Gestor y Supervisor del contrato de concesión, y con el concesionario Aerocali S.A., a fin de efectuar los registros de manera detallada la información en los formatos contables, para revelar contablemente las obras, estando dentro de los plazos definidos por la Contaduría General de la Nación en el artículo 7, transitorio de la Resolución 602 del 13 de diciembre de 2018..”.

Sin embargo, de acuerdo con la Resolución antes señalada las inversiones realizadas hasta el 2018 corresponden revelarlas la Entidad gestora de este contrato, sin desconocer que los recursos del patrimonio autónomo revelado por la Aeronáutica Civil presentan ejecución de \$137.625.676.672 que disminuye el saldo del mismo.

Lo anterior, por deficiencias en la coordinación, seguimiento y control de estos recursos e inoportunidad del flujo de la información al área contable, lo que genera riesgos en su adecuada ejecución y afecta la cuenta 198901 Recursos de la Entidad Concedente en Patrimonios Autónomos Constituidos por los Concesionarios, sobrestimándola en \$137.625.676.672, afectando el patrimonio y/o gastos de la Entidad.

Así mismo, las cuentas 480290 Otros Ingresos Financieras, 198901 Recursos de la Entidad Concedente en Patrimonios Autónomos Constituidos por los Concesionarios, se encuentran subestimadas en \$700.630.268.

Esta situación tiene presunta incidencia disciplinaria por el posible incumplimiento al principio de causación de la Contabilidad Pública señalados en la Resolución 533 de 2015 y los numerales 2 y 8 de la Resolución 602 del 13 de diciembre de 2018 de la CGN.

### **Hallazgo No. 10. Entidad Concedente de Aeropuertos Concesionados. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

El numeral 3 del capítulo V de la Resolución 484 de 2017 señala: “La Entidad concedente reconocerá y medirá los activos en concesión, siempre y cuando: a) Controle o regule el precio de los mismos y) controle (a través de la propiedad del derecho de uso o de otros medios) cualquier participación residual significativa en el activo al final del plazo del acuerdo de concesión...”.

El numeral 2 de la Resolución 582 del 6 de diciembre de 2018 de la CGN señala: “La Entidad concedente es aquella que tiene el control de los activos en concesión, de los cuales espera obtener un potencial de servicios o generar beneficios económicos futuros, y que asume los riesgos y pasivos asociados a dichos pasivos

Así mismo, el numeral 5 Resolución 582 del 6 de diciembre de 2018 de la CGN “La Entidad concedente medirá los activos construidos, desarrollados o adquiridos por el concesionario y la mejora o rehabilitación a los activos existentes de la Entidad concedente al costo,..” así mismo, el artículo 6º de la Resolución 602 del 13 de diciembre de 2018 de la CGN establece: “...La Entidad concedente es aquella que tiene el control de los activos en concesión,...reconocerá los activos que proporcione el concesionario y la mejora o rehabilitación a los activos existentes de la Entidad concedente...”.

El artículo 7, transitorio de la Resolución 602 del 13 de diciembre de 2018 establece: “Las Entidades concedentes tendrán hasta el 31 de diciembre de 2022 para reconocer y medir los activos de infraestructura de transporte que se encontraban concesionados al 1 de enero de 2018, junto con los pasivos asociados a estos.

Las Entidades titulares que tengan reconocidos activos de infraestructura de transporte que hayan sido entregados con anterioridad al 1 de enero de 2018 a una Entidad concedente tendrán hasta el 31 de diciembre de 2021 para identificar

y desincorporar los activos y remitir a la Entidad concedente la información para la respectiva incorporación”.

Así mismo, la Entidad concedente tiene hasta el 31 de diciembre de 2022 para reconocer y medir los activos y pasivos concesionados a 1 de enero de 2018, así como los activos de las Entidades titulares entregados en concesión antes del 1 de enero de 2018 a la Entidad.

Las cuentas de 1683 Propiedades, Planta y Equipo en Concesión, 1711 Bienes de uso Público en Servicio en Concesión, 1970 Otros Activos Intangibles, 2990 Otros Pasivos Diferidos, presentan subestimación correspondientes a las inversiones y pasivos del año 2019 realizadas en los aeropuertos concesionados y subestima las cuentas 1706 Bienes de uso público en Construcción Concesiones, toda vez que el reconocimiento y medición de las mismas, corresponde realizarlo la Aeronáutica Civil por tener la condición de a Entidad Concedente, lo cual se manifiesta en las normas antes señaladas y el concepto No.1051.2019018169 del 13 de junio de 2018 la Oficina Jurídica de la Aerocivil.

Lo anterior, debido a que de acuerdo con las normas antes señaladas de la CGN, el reconocimiento, medición y revelación de los activos construidos, desarrollados o adquiridos por el concesionario y la mejora o rehabilitación a los activos existentes y pasivos asociados a estos, posteriores al 1 de enero de 2018, corresponde a la Entidad Concedente.

Sin embargo, éstas inversiones se revelan en los activos y pasivos de la Agencia Nacional de Infraestructura por divergencias entre estas Entidades, al considerar que las dos tienen la condición de Entidad Concedente; en lo que observa falta de oportunidad en la gestión realizada para definir esta condición, toda vez que inició en el año 2019, sin que a la fecha se tenga definida tal situación.

Así mismo, teniendo en cuenta la decisión de Aeronáutica Civil de reconocer, medir y revelar como Entidad Concedente los Recursos del Patrimonio Autónomos constituidos del contrato de concesión 058 CON de 2000 del Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón suscrito con Aerocali; se observa la condición de concedente de la Aerocivil para estos registros y falta de unificación en los criterios aplicados a los elementos de los Estados Financieros, señalados en el principio de Uniformidad de la Contabilidad Pública, para el registro de las inversiones del año 2018 y 2019 como Entidad Concedente.

De acuerdo con la revelación en las Notas a los Estados Financieros de la ANI del año 2019, las variaciones presentadas en las cuentas del activo y pasivo relacionadas con las inversiones realizadas en los aeropuertos concesionados es la siguiente:

Tabla 5. Inversiones 2019 de Aeropuertos Concesionados

No. Contrato	Cuentas Contables (En Miles \$)				
	1683	1706	1711	1970	2990
0186 de 1996	18.441.974	(53.024.252)	77.148.807	207.663	(638.747)
058-CON-2000	1.768.446	-	(94.696.937)	-	(99.861.826)
6000169 OK de 2006	21.351.261	-	(243.944.969)	28.868.548	(1.005.390.781)
8000011-OK	212.618.606	(582.466.778)	784.293.939	-	325.329.719
10000078-OK de 2010	7.695.217	-	135.968.892		35.223.422
003 de 2015	66.835.343	-	95.918.106	840.150	83.753.087
<b>TOTAL</b>	<b>328.710.847</b>	<b>(635.491.030)</b>	<b>754.687.838</b>	<b>29.916.361</b>	<b>(661.585.126)</b>

Fuente: Notas Estados Financieros 2019 ANI

La Aerocivil al no reconocer en sus Estados Financieros las inversiones realizadas en el 2019 a los aeropuertos concesionados, difiere de los criterios aplicados para revelar el Patrimonio Autónomo constituido del contrato en concesión, en condición de Entidad Concedente, inobservando las características de comparabilidad y el principio de Uniformidad de Contabilidad Pública, señalado en el Marco Conceptual de la Resolución 484 de 2017.

Lo anterior, por deficiencias en los controles para reconocimientos de los hechos económicos que afectan a la Entidad y debilidades en la oportuna y efectiva gestión financiera para definir la condición de Entidad Concedente y unificar los criterios de las políticas desde la perspectiva de la Entidad Concedente para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de las inversiones realizadas por los concesionarios en los aeropuertos con contratos de concesión.

Esta situación afecta la razonabilidad de las cuentas 1683 Propiedades, Planta y Equipo en Concesión en \$328.710.847.000 1711 Bienes de uso Público en Servicio en Concesión \$754.687.838.000, 1970 Otros Activos Intangibles \$29.916.361.000, subestimándolas, en los valores señalados y sobrestimando la cuenta 2990 Otros Pasivos Diferidos en \$661.585.126.000.

Así mismo sobrestima la cuenta 1706 Bienes de uso público en Construcción Concesiones, \$635.491.030.000 afectando las cuentas del patrimonio, así como el seguimiento y control para la toma de decisiones.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

## **Hallazgo No. 11. Inversiones Aeropuerto San Andrés reconocidas como Gastos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

El numeral 4 del anexo de la Resolución 484 del 13 de octubre de 2017 de la CGN señala: El mejoramiento y la rehabilitación se reconocerán como un mayor valor de los bienes de uso público, el cual es adoptado en el Manual de Políticas Contables de la Entidad.

Esencia sobre la forma: las Transacciones y otros hechos económicos de las Entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica, independiente de la forma legal que da origen a los mismos.

La cuenta 511115 Gastos Generales Mantenimiento presenta sobrestimación de \$8.940.657.773, debido a que el contrato 170001574 H4 de 2017 el cual tiene como objeto diseños y obras de mantenimiento de la plataforma del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés Islas, que de acuerdo con las actas de ejecución de obras corresponden a inversiones, realizadas a la infraestructura aeroportuaria así: En Plataforma: Localización replanteo, transporte; Pista: Reparaciones en pavimento existente, demolición de pavimento rígido, base tratada con cemento resistencia R-3.5 base, suministro de cemento, suministro e instalación de pavimento concreto; sistemas de drenaje y manejo de aguas; señalizaciones, entre otras.

Sin embargo, el reconocimiento, medición y revelación de estas inversiones se clasifica en cuentas del gasto, sin tener en cuenta la ejecución de estas obras aumenta la vida útil del aeropuerto el principio de la Esencia de la Contabilidad Pública y que la ejecución de estas obras aumenta la vida útil del aeropuerto.

La Entidad manifiesta: "...los criterios de reconocimiento al gasto se sustentaron en la descripción del ingeniero interventor de dicho contrato, que conceptuó que la obra de mantenimiento a la plataforma de San Andrés obedece al mantenimiento de una parte de la plataforma, la cual se encontraba deteriorada..."; sin embargo, de acuerdo con las actas de ejecución, corresponden a obras de mejoramiento y construcción del aeropuerto.

Lo anterior, por deficiencia en los controles y verificación de la información reportada que identifique el tipo de obras ejecutadas por mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y la adecuada clasificación contable de estas inversiones, lo que afecta el saldo de la cuenta 511115 Gastos Generales Mantenimiento, el cual presenta sobrestimación de \$ 8.940.657.773 y subestima la cuenta 1706 Bienes de uso Público en Construcción Red Aeroportuaria en el mismo valor.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

### **Hallazgo No. 12. Provisión Procesos Judiciales en Contra de la Entidad. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La cuenta 2701 Provisiones Litigios y Demandas por valor de \$245.207.850.796, presenta falta de confiabilidad, toda vez que, de 486 Acciones Judiciales en contra de la Entidad, reportados en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKogui, existen doce(12) entre los que se encuentran pretensiones por \$10.334.816.822, sin la valoración de los criterios de riesgos para la calificación de pérdida del proceso y determinar la provisión contable, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2.2.3.4.1.10 del capítulo 4 del Decreto 1069 de 2015 de la Agencia Nacional Judicial del Estado y Resolución 116 de 2017 de la CGN.

Así mismo, presenta incoherencia en la calificación del riesgo de pérdidas en los Procesos Judiciales en contra de la Entidad, toda vez que, en el aplicativo Orión utilizado como libro auxiliar, existen veinte (20) procesos con fallos en primera instancia a favor de la Entidad, sin embargo, en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - "eKogui", se califican con riesgo alto de perdida, con provisión \$106.727.025.351, como se observa a continuación:

Tabla 6. Provisión de Proceso Judiciales con Fallos a Favor de Aerocivil

<b>Radicado Judicial</b>	<b>Demandante</b>	<b>Primera Instancia</b>	<b>Valor Provisionado</b>
25000232600020100033701	IDEAM	Favorable a Aerocivil	\$76.272.183.064,00
47001233100320110019001	Gonzalez Vélez Fabio de Jesus	Favorable a Aerocivil	\$424.022.442,00
11001333400520150031601	Aerorepublica	Favorable a Aerocivil	\$40.946.097,00
63001333100420080066801	Suarez de Botero Melba	Favorable a Aerocivil	\$275.823.125,00
25000234200020150641801	Quesada Torres Mario Enrique	Favorable a Aerocivil	\$252.600.683,00
25000232600020060225801	Ricaurte de Muñoz Esperanza y Otros	Favorable a Aerocivil	\$793.339.088,00
63001233100020100026180	Consorcio Aeropuertos	Favorable a Aerocivil	\$409.146.786,00
68001233300020120034801	Paipilla Martinez Martha Cecilia	Favorable a Aerocivil	\$494.606.710,00
25000233600020150041600	Famaseg Ltda	Favorable a Aerocivil	\$2.847.247.762,00
08001333300120150009800	Aseo Colombianos ASEOCOLBA S.A.	Favorable a Aerocivil	\$18.456.683,00
52001333300120160024200	Belalcazar Arevalo Silvio Gilberto	Favorable a Aerocivil	\$15.058.370,00
11001333603520150013500	Entelcon .sas	Favorable a Aerocivil	\$194.901.032,00
25000232600020080013401	Viambiente Ltda	Favorable a Aerocivil	\$20.773.502.773,00
25000232400020110011201	Precisión Aéreo Limitada	Favorable a Aerocivil	\$1.960.427.920,00
50001233100020010049400	Cuellar Bustos Argemiro y Otros	Favorable a Aerocivil	\$528.091.898,00

25000234200020160352500	Delgadillo Calden Luis Alberto	Favorable a Aerocivil	\$258.010.014,00
25000232600020090088301	Unión Temporal San Andrés	Favorable a Aerocivil	\$1.051.998.160,00
54001233100020040099201	Zapata Conteras Mario Alfonso	Favorable a Aerocivil	\$113.662.099,00
85001333300120150023501	Carlos Arturo Morales Mora	Favorable a Aerocivil	\$3.000.645,00
11001310500720080071600	Rico Rico Fernando	Favorable a Aerocivil	\$91.901.011,00
<b>Total Provisiones</b>			<b>\$106.818.926.362,00</b>

Fuente: Respuesta dada por la Entidad Oficio 1020.106.20200007310 del 29 de Feb de 2020.

De otra parte, omitió la calificación en el eKogui de los riesgos para determinar la provisión, del proceso identificados con radicado No. 05001233100019950056800, número eKogui 302671, el cual se encuentra en segunda instancia y presenta provisión de \$41.192.884.501 y de acuerdo con respuesta de la Entidad, a la fecha de la presente comunicación, el apoderado asignado realizó la calificación del riesgo y la provisión contable de dicho proceso.

Esta situación genera falta de integridad de la información del aplicativo auxiliar Orión con el eKogui, que afecta la confiabilidad de la misma y presunto incumpliendo a lo señalado en los artículos 2.2.3.4.1.12, 2.2.3.4.1.17 del Decreto 1069 de 2015.

La Entidad manifiesta: "... los once 11 procesos restantes..., son procesos notificados en el tercer trimestre de la vigencia 2019...", sin embargo de acuerdo con la información suministrada en el proceso auditor se presenta once (11) procesos con fecha de admisión del abril mayo y julio y tercer trimestre de 2019, así mismo el proceso identificado con número eKogui 1284776 presenta fecha de admisión del 18 de agosto de 2018, los cuales se encuentran sin la valoración del riesgo de pérdida señalada en la Resolución 2.1 de la Resolución 116 de 2017 de la CGN.

Igualmente expresa: "...de acuerdo a la calificación del riesgo realizada por el apoderado, representan un peligro alto de perdida pese a estar en primera instancia con sentencia favorable..." La Agencia Nacional de Defensa ha establecido cuatro criterios para la calificación del riesgo a partir de focus group con Entidades cabezas de sector y las más demandadas. El Decreto 1069 de 2015 y el manual instructivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, facultan al apoderado a realizar, atendiendo la estrategia de defensa, la calificación del riesgo de sus procesos, de acuerdo con los criterios fijados por la Agencia, la potencialidad o riesgo de pérdida del proceso, así cuente con fallo de primera instancia favorable".

Sin embargo, la respuesta sólo expresa que el apoderado, lo consideró de alto peligro de pérdida, pero que no se adecua a lo típico de lo traído por el eKogui,

pues en ninguna de las cuatro causales que se esgrimen en dicho sistema, esta consideración se hace relevante, más aún cuando el fallo de primera Instancia ha sido favorable a la Entidad; así mismo se observa que la última calificación de algunos procesos se realizó en mayo, junio y julio, omitiendo realizarla al final periodo de acuerdo con las políticas contables.

Lo anterior, por deficiencia en los controles para la oportuna gestión, actualización, conciliación y registros realizados en el eKogui y el aplicativo Orión auxiliar de los Procesos Judiciales en contra de la Entidad, lo que afecta la confiabilidad, revelación y presentación de las provisiones realizadas en la cuenta 2701 Provisiones, Litigios y Demandas de \$245.207.850.796.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

### **Hallazgo No.13. Sistema de Control Interno Contable. Administrativo.**

El Sistema de Control Interno Contable de La Entidad, presenta deficiencias toda vez que la información Financiera generada del proceso contable, presenta incorrecciones de medición, clasificación, reconocimiento, revelación y presentación de los hechos económicos realizadas por la Entidad, debido a la falta de efectividad, actualización e inexistencia de los procedimientos de control y administración del riesgos de las actividades realizadas en las diferentes áreas, acordes con las Políticas Contables adoptadas por la Entidad del nuevo marco normativo.

Lo anterior afecta las características cualitativas de la información financiera de relevancia y representación fiel, señaladas en las Resoluciones Nos193 de 2016, 533 del 8 de octubre de 2015 y 484 del 17 de octubre de 2017 y la confiabilidad de la misma para el seguimiento y control en la toma de decisiones.

Entre las deficiencias presentadas se encuentran las siguientes:

- Inadecuadas políticas contables adoptadas por la Entidad para la medición, revelación y presentación de los ingresos de la Entidad y deficiencias en el cumplimiento de las mismas, para el deterioro de cuentas por cobrar, propiedades planta y equipo, bienes de uso público.
- Deficiente gestión oportuna y efectiva para reconocimiento, medición, revelación y presentación de las inversiones realizadas en los años 2018 y 2019 en los Aeropuertos concesionados y falta de unificación de criterios como Entidad Concedente.

- Inoportunidad e inconsistencia en el reconocimiento y revelación de los ingresos de contraprestación de los aeropuertos concesionados y la facturación de los servicios aeronáuticos prestados por la Entidad.
- Deficiencia en los controles de ejecución de los recursos del patrimonio autónomo e inoportunidad en el flujo de la información al área contable.
- Inadecuada clasificación, revelación y presentación de los terrenos, ingresos, bienes de uso público en concesión y Bienes de Uso Público.
- Omisión del cálculo por deterioro de la medición inicial y posterior de los bienes de Propiedades, planta y equipos y Bienes de Uso Público.
- Los procedimientos de control y verificación de las actividades del proceso contable se encuentran sin actualizar e identificar de acuerdo con el nuevo marco normativo.
- El mapa de riesgos Institucional se encuentra sin la actualización e identificación de controles, que permitan el monitoreo, prevención, mitigación y administración del riesgo.
- Las notas a los Estados Financieros carecen de la descripción suficiente pertinente que garantice la comprensión de las inversiones realizadas en los bienes de uso público, provisiones de demandas en contra de la Entidad.

#### **Hallazgo No. 14. Incertidumbre en las Operaciones Aéreas y Sobrevuelos pendientes de facturar en diciembre de 2019. Administrativo**

Dentro de la facturación realizada por la Entidad, hay incertidumbre respecto a las operaciones que quedaron pendientes por procesar en diciembre de 2019, afirmación soportada en lo siguiente:

En los archivos suministrados por la Entidad<sup>5</sup>, de las operaciones aéreas y sobrevuelos registrados en diciembre de 2019 en el aplicativo de registros de vuelos ejecutados (RVE), se encuentra el siguiente número de registros:

Tabla 7. Operaciones aéreas y sobrevuelos registrados en RVE- diciembre de 2019

<b>Tipo de Operación</b>	<b>T - Transmitido</b>
Salidas (Despegues - D)	50.344
Llegada (Aterrizaje - A)	50.413
Sobrevuelos	9.788
<b>TOTAL REGISTROS</b>	<b>110.545</b>

Fuente: Oficio Aerocivil 1020.106-2020011915 del 13-04-2020, respuesta al punto 1 oficio AF-UAEAC 023.

<sup>5</sup> Oficio Aerocivil 1020.106-2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023.

Se establece que los registros a facturar son 110.545 entre operaciones aéreas de salida, llegada y sobrevuelos.

Así mismo, la Entidad suministra la relación de operaciones registradas en la interfaz RVE – SIAF<sup>6</sup>, donde se alistan las operaciones con los datos que requiere el SIAF JDEdwards<sup>7</sup> para la facturación:

Tabla 8.Registros en interfaz RVE – SIAF diciembre 2019

Tipo operación	Nro. Registros
Salidas (Despegues - D)	50.433
Llegada (Aterrizaje - A)	50.552
Sobrevuelos	9.789
<b>TOTAL OPERAC Y SOBREV</b>	<b>110.774</b>

Fuente: Aerocivil. Cifras extraídas de soportes del oficio AEROCIVIL 1020.106–2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 3.

Teniendo en cuenta los datos consignados en las tablas anteriores, la CGR determina una diferencia en el número de registros, pues se tiene en el aplicativo RVE un total de 110.545 registros para facturar, mientras en la interfaz RVE – SIAF se han alistado 110.774 registros, observándose que hay 229 registros de más enviados para facturar.

La Entidad en la respuesta a la observación, hace aclaración al respecto para justificar la diferencia, en resumen, según el siguiente cuadro:

Tabla 9.Aclaración cifras de operaciones transmitidas a SIAF

Tipo Operación	Interfaz RVE - SIAF	Transmitidos despues de cambios RVE	Eliminados RVE	No transmitidos SIAF por ya facturados	Retransmitidos por cambio ruta	Transmitidos antes de cambios RVE
			(+)	(-)	(+)	(C + D - E + F)
Salidas	50433	50344	104	19	4	50433
Llegadas	50552	50413	134	18	23	50552
Sobrevuelos	9789	9788	1	0	0	9789
<b>Total</b>	<b>110774</b>	<b>110545</b>	<b>239</b>	<b>37</b>	<b>27</b>	<b>110774</b>

Fuente: Oficio Aerocivil 1020.106 – 2020013889. Respuesta a comunicación de observaciones.

Argumenta las siguientes acciones realizadas en los registros.

Respecto a Salidas:

<sup>6</sup> Interfaz de envío de información del aplicativo RVE al Sistema de Información Administrativo y Financiero JDEdwards

<sup>7</sup> Sistema de Información Administrativo y Financiero JDEdwards

- Se eliminaron 104 salidas de la base RVE, que estaban en la interfaz con SIAF, y que ya se habían transmitido a SIAF.
- No se transmitieron 19 salidas a SIAF, debido a que la salida ya estaba repetida y procesada en SIAF (ya facturada).
- Se reenviaron 3 salidas a SIAF debido a cambios en la ruta (origen o destino).
- Se modifica el origen de una (1) salida inicialmente transmitida, a un aeropuerto no facturable que modifica el indicador a NO TRANSMITIDO.

Respecto a Llegadas:

- Se eliminaron 134 llegadas de la base RVE, que estaban en la interfaz con SIAF, y que ya se habían transmitido a SIAF.
- No se transmitieron 18 llegadas a SIAF, debido a que la llegada ya estaba repetida y procesada en SIAF (ya facturada).
- Se reenviaron 23 llegadas a SIAF debido a cambios en la ruta (origen o destino).

En cuanto a Sobrevuelos tuvieron que eliminar un (1) sobrevuelo de la base RVE, que estaba en la interfaz con SIAF.

Con lo anterior se deja ver que se presentan falencias en la consistencia de la información que se registra en el aplicativo RVE y que se envía a través de la interfaz a SIAF, y se realizan acciones que implican riesgos de integridad de la información, y dificultan la trazabilidad y cruce de información entre aplicativos y bases de datos.

En cuanto a la facturación realizada de operaciones aéreas, en la respuesta a la observación la Entidad hace la siguiente aclaración respecto de su comportamiento:

Tabla 10. Análisis AEROCIVIL. Facturación operaciones aéreas diciembre 2019

<b>Salidas</b>	50.433
No cobrables	8.075
Procesadas	42.358
por facturar	8
<b>Llegadas</b>	50.552
cobrables	42.309
No cobrables	8.093

por facturar	199
Reprocesadas	49

Fuente: Oficio Aerocivil 1020.106 – 2020013889. Respuesta a comunicación de observaciones.

Sin embargo, la Entidad no suministra las bases o archivos planos que soporten las cifras indicadas.

Haciendo un comparativo con las operaciones aéreas transmitidas en la interfaz a SIAF, obtenemos:

Tabla 11. Comparación entre operaciones aéreas transmitidas a SIAF y lo facturado

Estado	Salidas	Llegadas	TOTAL
Facturadas	42.358	42.309	84.667
No cobrables	8.075	8.093	16.168
Por facturar	8	199	207
Reprocesadas	-	(49)	(49)
<b>Total</b>	<b>50.441</b>	<b>50.552</b>	<b>100.993</b>
Operaciones en Interfaz SIAF	50.433	50.552	100.985
Diferencia con Operaciones en Interfaz SIAF	8	-	8

Fuente: Elaboración propia. Datos de respuesta a comunicación de observaciones. Oficio Aerocivil 1020.106 – 2020013889.

Se observa que hay un error en el comportamiento de las salidas, presentándose ocho (8) operaciones de más. Es de anotar que se tuvieron que reprocesar 49 llegadas, acciones que igualmente implican riesgos de integridad de la información.

Respecto a sobrevuelos, la Entidad en la respuesta indica su comportamiento:

Tabla 12. Sobrevuelos facturados en diciembre 2019

Facturados a diciembre Dato reportado por la Comisión CGR	9.491
Menos sobrevuelos que se refacturaron	(43)
Mas sobrevuelos facturados en enero y febrero de 2020 que son de diciembre	286
Mas sobrevuelos facturados en marzo de 2020 que son de diciembre	2
<b>Total</b>	<b>9.736</b>

Fuente: Oficio Aerocivil 1020.106 – 2020013889. Respuesta a comunicación de observaciones.

Tabla 13. Análisis Aerocivil Facturación sobrevuelos diciembre 2019

TOTAL RVE	9.789
Facturados en diciembre	9.736
No cobrables	19
Pendientes de facturar	34
TOTAL, JDE	9.789

Diferencia	-
------------	---

Fuente: Oficio Aerocivil 1020.106 – 2020013889.  
Respuesta a comunicación de observaciones.

Adicionalmente, se reprocesaron 43 sobrevuelos, acciones que igualmente implican riesgos de integridad de la información.

Haciendo un consolidado de lo anterior, se observa que quedaron pendientes por facturar 529 operaciones aéreas y sobrevuelos en diciembre de 2019:

Tabla 14. Operaciones pendientes de procesar

Llegadas por facturar	199
Salidas por facturar	8
<b>SUBTOTAL OPERACIONES AEREAS</b>	<b>207</b>
Sobrevuelos por facturar	34
Sobrevuelos facturados en enero y febrero de 2020 que son de diciembre	286
Sobrevuelos facturados en marzo de 2020 que son de diciembre	2
<b>SUBTOTAL SOBREVUELOS</b>	<b>322</b>
<b>TOTAL POR FACTURAR</b>	<b>529</b>

Fuente: Elaboración propia. Datos de respuesta a comunicación de observaciones.  
Oficio Aerocivil 1020.106 – 2020013889

Sin embargo, según la relación de operaciones aéreas y sobrevuelos pendientes por procesar para facturación en aplicativo SIAF JDEdwards a 31 de diciembre de 2019<sup>8</sup>, se tiene:

Tabla 15. Operaciones pendientes por procesar en JDEdwards a diciembre 2019

<b>Tipo Operación</b>	<b>Total Operaciones</b>	<b>Pendientes con fecha de operación de diciembre 2019</b>
Operaciones aéreas pendientes	241	80
Sobrevuelos pendientes	95	1
<b>TOTAL</b>	<b>336</b>	<b>81</b>

Fuente: Cifras extraídas de Oficio Aerocivil 1020.106–2020011915 del 13-04-20, respuesta al punto 5, oficio AF-UAEAC 023.

Se determina que quedaron pendientes por facturar con fecha de operación de diciembre de 2019, 80 operaciones aéreas mientras en la respuesta la Entidad establece que son 207; y quedó pendiente un (1) sobrevuelo, mientras en la

<sup>8</sup> Soportes del oficio Aerocivil 1020.106–2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 5, archivos “31-12-2019 operaciones pendientes.xlsx” y “sobrev pendientes por factr en JDE dici de 2019.xlsx”

misma respuesta establece la Entidad que quedaron 322 sobrevuelos pendientes para facturar posterior a diciembre de 2019.

Es de tener en cuenta, que la Entidad en el oficio Aerocivil 1020.106 - 2020012808 de 24 de abril de 2020, manifestó que habían quedado 157 operaciones aéreas pendientes, aunque en la respuesta establecen que son 207.

Las anteriores diferencias generan incertidumbre y afecta la confiabilidad de la información de las operaciones pendientes de facturar del mes de diciembre de 2019. Aunque según lo que determina la Entidad en la respuesta, hayan quedado sin facturar en diciembre de 2019, 529 operaciones aéreas y sobrevuelos por facturar respecto de un total de 110.774, lo de notar es que se presentan inconsistencias en los reportes de información, por lo cual se podría establecer que la Entidad no tiene un adecuado control, y por tanto se generan riesgos en la integridad de la información, así como en la facturación que realiza la Entidad.

De otro lado, es pertinente indicar que, para el mes de julio de 2019, se identifican dos (2) operaciones con valor facturado en cero por concepto de servicio de protección a vuelos nacionales:

Tabla 16. Operaciones julio 2019 facturadas en cero.

Nro. de factura	Descrip.	Fch de fact.	Nombre Alfa	Aerop. Operac.	Matrícula	Fecha Operación	Hora Operac.	Aerop. Destino /Origen	Tipo Operac	PBMO	Valor Operac. (Pesos)
416946	Servicio Protección V. Nal	18/07/2019	Molina Jaramillo Andrés	SKGO	HJ446	29/06/2019	17:25	SKMZ	A	10	0
416946	Servicio Protección V. Nal	18/07/2019	Molina Jaramillo Andrés	SKMZ	HJ446	29/06/2019	15:31	SKGO	A	10	0

Fuente: Aerocivil. Cifras extraídas de soportes del oficio Aerocivil 1020.106-2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 3, archivo "FACTURA JULIO OPERACIO - SOBREV 2019.xlsx".

Como referencia se encuentra que, en una fecha diferente para el mismo servicio, aeronave, PBMO y aeropuerto de operación, si se cobra el valor de la operación:

Tabla 17. Referencia de operaciones similares julio 2019, con valor facturado en pesos

Nro. de factura	Descrip.	Fch de fact.	Nombre Alfa	Aerop. Operac.	Matrícula	Fecha Operación	Hora Operac.	Aerop. Destino /Origen	Tipo Operac	PBMO	Valor Operac. (Pesos)
420321	Servicio Protección V. Nal	02/08/2019	Molina Jaramillo Andrés	SKGO	HJ446	20/07/2019	17:34	SKMZ	A	10	9.600
420321	Servicio Protección V. Nal	02/08/2019	Molina Jaramillo Andrés	SKMZ	HJ446	20/07/2019	15:42	SKGO	A	10	15.000

Fuente: Aerocivil. Cifras extraídas de soportes del oficio Aerocivil 1020.106-2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 3, archivo "FACTURA JULIO OPERACIO - SOBREV 2019.xlsx".

Al respecto la Entidad indica que “(...) se identificó que se presentó la inconsistencia en el primer proceso de facturación con la nueva versión de JDE correspondiente a la primera quincena de julio una vez se identificó y se procedió a corregir y facturar en la segunda de julio de acuerdo con los tiempos de facturación.”

Sin embargo, en la información de facturación que entregaron de julio 2019<sup>9</sup> no aparece la operación con esa misma fecha y hora, facturada en la segunda quincena de julio.

Todo lo anterior, se presenta por debilidades en la verificación y depuración de los registros, detectándose posibles fallas en la integridad y consistencia de la información, que afectan la confiabilidad de las operaciones aéreas y sobrevuelos pendientes de facturar en diciembre, para los cuales la Entidad sin ser materiales las inconsistencias de estas operaciones realiza gestión continua para depurar estos registros, lo cual genera riesgos en la oportunidad de la facturación que realiza la Entidad y dificulta la trazabilidad y cruce de información entre aplicativos y bases de datos.

### **Hallazgo No.15 Oportunidad en la Facturación de Operaciones Aéreas y Sobrevuelos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La Resolución 533 de 2015 de la CGN, define dentro de los principios de Contabilidad Pública en el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera “*Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo.*”

Así mismo, de acuerdo a lo indicado por la Entidad<sup>10</sup>, los cierres de facturación de operaciones aéreas se realizan de manera quincenal, y de este modo la facturación de todos los registros generados en los aeropuertos debe facturarse en las quincenas correspondientes. Los sobrevuelos se facturan mensualmente y se deben facturar dentro del mes correspondiente de acuerdo a lo establecido en la Resolución 06251 de 2008 de la Aerocivil.

---

<sup>9</sup> Soportes del oficio Aerocivil 1020.106–2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 3, archivo “FACTURA JULIO OPERACIO - SOBREV 2019.xlsx”

<sup>10</sup> Oficio Aerocivil 2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 6.

En desarrollo del proceso auditor se analizó lo correspondiente a la facturación de los meses de julio y diciembre de 2019 observando las siguientes situaciones en los cierres de facturación:

Según los reportes suministrados por la Entidad<sup>11</sup>, en julio de 2019 no se transmitieron desde RVE<sup>12</sup> a facturación un total de 459 operaciones entre llegadas y salidas; y quedaron pendientes por facturar en JDE<sup>13</sup> 577 operaciones aéreas entre aterrizajes y despegues, cuya fecha de operación es de 2017, 2018 y enero a julio de 2019.

Analizando la facturación realizada en este mes<sup>14</sup>, se encuentra que se facturaron operaciones aéreas registradas en meses anteriores, así:

Tabla 18. Operaciones de meses anteriores, facturadas en julio 2019

<b>Fechas de las Operaciones</b>	<b>Nro. Facturas</b>	<b>Valor (Pesos)</b>
Años 2017 y 2018	35	\$ 998.420
Enero 2019 a 27 de junio 2019	21.945	\$ 10.364.365.062
28, 29 y 30 de junio de 2019 (Facturadas en la siguiente quincena – 15 dic)	7.267	\$ 3.987.630.092
28, 29 y 30 de junio de 2019 (Facturadas hasta la quincena del 31 de julio)	70	\$ 33.100.874
<b>TOTAL</b>	<b>29.317</b>	<b>\$ 14.386.094.448</b>

Fuente: Aerocivil. Cifras extraídas de soportes del oficio Aerocivil 1020.106–2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 3.

Se observa que se facturaron en julio 29.317 operaciones aéreas registradas en meses anteriores, de 2017 a junio de 2019, por un valor de \$14.386.094.448.

En cuanto a sobrevuelos, se facturaron los siguientes registrados en meses anteriores a julio:

Tabla 19. Sobrevuelos de meses anteriores, facturados en julio 2019

<b>Fechas de las Operaciones</b>	<b>Nro. Facturas</b>	<b>Valor (Pesos)</b>
Mayo 2019 a 27 de junio de 2019	2.911	\$ 3.274.202.155
28, 29 y 30 de junio de 2019	749	\$ 794.881.451
<b>TOTAL</b>	<b>3.660</b>	<b>\$ 4.069.083.606</b>

Fuente: Aerocivil. Cifras extraídas de soportes del oficio Aerocivil 1020.106–2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 3.

11 Oficio Aerocivil 2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 5.

12 Aplicativo Registro de Vuelos Ejecutados

13 Sistema de Información Administrativo y Financiero JDEdwards

14 Julio de 2019

Hay 3.660 sobrevuelos de mayo y junio de 2019, facturados en el corte mensual del 31 de julio de 2019, por valor \$4.069.083.606.

De otro lado, en el mes de diciembre de 2019, no se transmitieron desde RVE a facturación un total de 134 operaciones entre llegadas y salidas; quedaron pendientes por facturar en JDE 161 operaciones cuya fecha de operación es de 2017, 2018 y enero a noviembre de 2019, y adicionalmente un número indeterminado de operaciones de diciembre 2019. En cuanto a sobrevuelos, quedaron pendientes por facturar 94 vuelos cuya fecha de operación es de 2009 a 2017, y marzo, junio, julio, septiembre y octubre de 2019, y adicionalmente un número indeterminado de sobrevuelos de diciembre 2019.

Analizando la facturación realizada en este mes, se encuentra que se facturaron operaciones aéreas registradas en meses anteriores, así:

Tabla 20. Operaciones de meses anteriores, facturadas en diciembre 2019

<b>Fechas de las Operaciones</b>	<b>Nro. Facturas</b>	<b>Valor (Pesos)</b>
Años 2017 y 2018	20	\$ 23.551.166,61
Enero 2019 a 27 de noviembre de 2019	653	\$ 212.675.549
28, 29 y 30 de nov de 2019 (Facturadas en la siguiente quincena – 15 dic)	4.883	\$ 2.455.729.521
28, 29 y 30 de nov de 2019 (Facturadas hasta la quincena del 31 de dic)	21	\$740.440
<b>TOTAL</b>	<b>5.577</b>	<b>\$2.692.696.677</b>

Fuente: Aerocivil. Cifras extraídas de soportes del oficio Aerocivil 1020.106–2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 3.

Se facturaron en diciembre 5.577 operaciones registradas en meses anteriores, de 2017 a noviembre de 2019, por un valor de \$2.692.696.677.

En cuanto a sobrevuelos, se facturaron los siguientes registrados en meses anteriores a diciembre:

Tabla 21. Sobrevuelos de meses anteriores, facturados en diciembre 2019

<b>Fechas de las Operaciones</b>	<b>Nro. Facturas</b>	<b>Valor (Pesos)</b>
Enero, mayo, octubre y 1 a 27 de noviembre de 2019	56	\$ 39.916.129
28, 29 y 30 de nov de 2019	269	\$ 287.678.145
<b>TOTAL</b>	<b>325</b>	<b>\$ 327.594.274</b>

Fuente: Aerocivil. Cifras extraídas de soportes del oficio Aerocivil 1020.106–2020011915 del 13 de abril de 2020, en respuesta al oficio AF-UAEAC-023, punto 3.

Hay 325 sobrevuelos de enero, mayo, octubre y noviembre de 2019, facturados en el corte mensual del 31 de diciembre de 2019, por valor \$ 327.594.274.

Respecto a estos hechos, la Entidad argumenta en la respuesta que a causa de la revisión y actualización de los registros de RVE y JDE, los últimos días podrían quedar operaciones que se facturan en la siguiente quincena, debido a que el sistema tiene un tiempo de gracia para revisar la información de 72 horas, contadas a partir del momento en que llega la operación desde el FDP hasta que se transmite a SIAF; y ocasionado también porque en RVE ingresan información después de las 72 horas cuando hay necesidad de realizar correcciones, completar información, o hacer revisiones manuales debido a que la información de los FDP's no cubre el total de operaciones a nivel nacional.

Sin embargo, la CGR observa que ni en la Resolución 06251 de 2008 de la Aerocivil, ni en los procedimientos establecidos en el Sistema de Gestión de Calidad de la Entidad<sup>15</sup> se tiene contemplado ese tiempo de gracia de 72 horas que argumenta la Entidad para dejar operaciones por facturar para el siguiente mes.

Las situaciones descritas, a pesar de no afectar la razonabilidad de los saldos del año 2019<sup>16</sup>, evidencian falta de oportunidad en la facturación, generando retrasos en el recaudo de los ingresos, con lo cual se afecta la disponibilidad de recursos para la Entidad y ocasiona un posible incumplimiento al principio de causación o devengo de la Contabilidad Pública señalado en la Resolución 533 de 2015 de la CGN.

Se identifica que esto ocurre, entre otros factores, por la falta de información de las operaciones realizadas, bien sea por deficiencias en la calidad y oportunidad de los datos capturados por los mecanismos de lectura de los sistemas de información, o por debilidades en la captura y depuración de los datos enviados por algunos aeropuertos, que en ocasiones no reportan oportunamente o no cargan información completa y actualizada.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

## 2.2 GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

### **Hallazgo No. 16. Porcentaje de Reservas Presupuestales Constituidas 2019. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria**

15 Procedimiento Alistamiento Diario de Operaciones Aéreas, GFIN-7.0-06-026, Versión 4 del 9/Oct/2018; y Procedimiento Facturación de Operaciones Aéreas y Sobrevuelos GFIN-7.0-06-138, Versión 1 del 28/07/2017.

16 Debido a que la facturación de estos servicios se realizó durante periodo auditado

El Decreto 111 de 1996 Artículo 78, establece: “En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.”

Como se puede observar en la tabla siguiente las reservas presupuestales constituidas por el rubro de inversión por 33.27%<sup>17</sup>, superan el 15% establecido en el Decreto 111 de 1996 Artículo 78; situación generada por debilidades en el proceso de planeación contractual, por cuanto un monto importante de los procesos contractuales se realizó en el último trimestre del año, lo que conlleva desplazamiento de los cronogramas de ejecución inicialmente previstos, incumplimiento del Plan Anual de Adquisiciones y de las metas de los diferentes proyectos de inversión.

Tabla 22. Ejecución presupuestal

RUBRO	COMPROMISO	RESERVA	% Reserva
Funcionamiento	\$548.729	\$5.077	0,93
Deuda	\$1.254.7	-	-
Inversión	\$825.813.1	\$274.716.7	33,27

Fuente: Libro de ejecución presupuestal SIIF. Cifras en millones \$

Esta situación fue observada en la vigencia anterior por lo cual se observa que las acciones previstas en el plan de mejoramiento no fueron efectivas.

Analizada la respuesta se concluye que Tal como lo refiere la Corte Constitucional en sentencia C- 337 de 1993, “los principios consagrados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que, al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad de este...”

No se está desconociendo la existencia de las reservas para los propósitos excepcionales ni se está diciendo que la Entidad deba disminuir su presupuesto por superar los topes establecidos en la Ley, cosa que correspondería al Ministerio de Hacienda. Se está observando el desconocimiento de los principios de planeación y anualidad presupuestal y el ineficiente uso de los recursos públicos.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

<sup>17</sup> Relación entre \$274.716 / \$825.813

## Hallazgo No. 17. Cuentas por Pagar presupuestales y contables. Administrativo

Las cuentas por pagar presupuestales por \$117.270,8 millones, se encuentran sobreestimadas en \$6.179,7 millones, con relación a las cuentas por pagar contables, en razón de, que estas cuentas fueron registradas mediante comprobantes manuales y que, de acuerdo a las revelaciones contables, fueron radicadas en enero de 2020 y cuyos bienes y servicios fueron recibidos a entera satisfacción a diciembre 31 de 2019. De acuerdo con la circular 026 de 2019 y de conformidad con lo señalado en el Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015, la información registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación es de carácter oficial, por tanto, estas cifras deben ser consistentes con la documentación que soporta los registros realizados en el aplicativo por las Entidades y las autoridades presupuestales, contables y de tesorería.

De conformidad con las NICP, (Resolución 533 de 2015), la responsabilidad de la consistencia de las cifras registradas es exclusiva de las Entidades usuarias y de las autoridades presupuestales, contables y de tesorería. En consecuencia, es indispensable registrar correcta y oportunamente en el Sistema, todas las operaciones que permitan reflejar la gestión financiera realizada por todos los usuarios en la vigencia que termina. Asimismo, es necesario hacer validaciones de consistencia antes de efectuar el cierre definitivo del año.

Algunos contratos que presentan estas diferencias son:

Tabla 23. Cuentas por pagar

No contrato	Reserva	Cuenta por Pagar presupuestal	Cuenta por pagar contable	Diferencia
18001551 H3	1.846.0	0	1.100.9	745.1
18001565 H3	369.9	0	91.0	278.9
18001566 H3	5.229.9	0	2.506.6	2.723.3

Fuente: Oficio Aerocivil 1020.106 - 2020003321 de 06 de febrero de 2020. Cifras en Millones\$

## Hallazgo No. 18. Reservas contrato 19000609. Administrativo

Contrato 19000609, se terminó el 31 de diciembre de 2019, la reserva constituida por \$3.864.4 millones, corresponde al saldo de la obra ejecutada durante el mes de diciembre, esta condición la constituye en una obligación exigible y no en una reserva. Lo anterior, teniendo en cuenta que las reservas además de corresponder a compromisos legalmente constituidos y de tener un registro presupuestal, deben cumplir con que a 31 de diciembre no se haya recibido el bien o servicio.

## **Hallazgo No. 19. Vigencias Expiradas Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La Ley 1940 de 2018, Artículo 57. Contempla que “Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá hacer el pago bajo el concepto de "Pago de Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas".

La Entidad durante la vigencia 2019 pagó por Vigencias expiradas \$6.119.5 millones, por concepto de aportes al sistema de pensiones y salud; si bien los pagos por vigencias expiradas se constituyen en una alternativa especial, solo se contempla en casos excepcionales cuando por hechos de causa mayor o caso fortuito se hace imposible su pago en la vigencia que le corresponde. Lo anterior contraviene los principios de anualidad del presupuesto y el desarrollo del principio de eficacia de la administración pública contenido en el artículo 209 C.P., en el entendido que el resultado que debería aparecer al cierre fiscal es que las partidas presupuestales que fueron aprobadas por la ley de presupuesto fueron debidamente comprometidas y canceladas. Razón por la cual esta observación podría tener incidencia disciplinaria.

Las vigencias expiradas son condiciones excepcionales que se contemplan en la Ley de presupuesto, únicamente si se cumplen condiciones de fuerza mayor con la responsabilidad de realizar pagos que se hayan causado sin que se hubiere realizado el compromiso en la vigencia. Tal como lo muestra el proceso por el cual se originaron las vigencias expiradas, este debió contemplarse en el presupuesto de cada vigencia y no solo como lo expone en la respuesta la Entidad que: Teniendo en cuenta que la Ley 1575 de 2012, generó una obligación inherente a la relación legal y reglamentaria de la U.E.A. de Aeronáutica Civil con los Bomberos Aeronáuticos, sólo hasta el año 2018 se realizó el inicio del proceso de normalización de la deuda contraída por la falta de pago de la cotización de alto riesgo desde septiembre de 2012 a septiembre de 2015.

Es decir que las cotizaciones por concepto de seguro de alto riesgo se pagaron de manera tardía, perdiendo eficacia y capacidad de reclamación en caso de haber sido necesario el uso de este recurso.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la inobservancia de la normatividad señalada.

## Hallazgo No. 20. Porcentaje Rezago Presupuestal – Aeropuerto de Leticia Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria

De conformidad con el informe de rezago presupuestal la Entidad apropio recursos por \$50.692.701.659, para Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea del aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de la ciudad de Leticia, observando que se dejó en reserva \$40.482.988.712; es decir un porcentaje de 79.85% se dejó de ejecutar. Algunos de estos contratos, tal como lo señala el cuadro siguiente, quedaron en resera por el 100%, mientras que otros vienen de periodos anteriores con prorrogas que desplazan cronogramas de obra por lo cual los resultados que se esperaban se van desplazando en el tiempo, poniendo en evidencia la falta de oportunidad en la ejecución presupuestal vulnerando los principios de planeación y anualidad descritos en la Ley de presupuesto, Art. 12 del decreto 111 de 1996.

Tabla 24. Ejecución Presupuestal

		VALOR		PORCENTAJE EJECUCIÓN
		COMPROMETIDO	VR RESERVA	
CONTRATO DE OBRA	18001458 H4 DE 2018	363.926.099,00	362.977.784,00	0,26
CONTRATO DE OBRA	18001458 H4 DE 2018	1.590.000.000,00	1.328.212.433,00	16,46
CONTRATO DE OBRA	18001458 H4 DE 2018	6.492.173.584,00	2.801.196.170,00	56,85
CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	19000614	27.387.986,00	27.387.986,00	0
CONTRATO DE OBRA	14000160 OK 2014 MODIF 06	15.001.121.420,00	14.709.831.366,00	1,94
CONTRATO DE CONSULTORIA	19000850 H3	1.510.577.936,13	1.510.577.936,13	0
CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	19000879 H3	163.371.642,02	163.371.642,02	0
CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	19001000 H3 DE 2019	7.503.378,00	7.503.378,00	0
CONTRATO DE OBRA	14000160 OK MODIF 07	17.097.522.709,00	17.097.522.709,00	0
CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS	19001079 H2	1.052.625.325,00	736.837.727,00	30
CONTRATO DE CONSULTORIA	19001279 H3 2019	18.000.000,00	18.000.000,00	0
ACEPTACION DE OFERTAS	19001429 H3 DE 2019	3.335.570,00	3.335.570,00	0
CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS	19001103-H2-2019 Y ACLARAT 01	1.239.742,00	1.239.742,00	0
CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS	19001303 01 H1	24.668.595,00	24.668.595,00	0
ACEPTACION DE OFERTAS	19001456 A H3 DE 2019	999.200,00	999.200,00	0
CONTRATO DE INTERVENTORIA	14000157 OK MODIF 16	669.952.234,00	669.952.234,00	0
ACEPTACION DE OFERTAS	PSMC 19001429 A H3 DE 2019	721.057,00	721.057,00	0
RESOLUCION	04361 DEL 27 DE DIC 2019	663.446,00	663.446,00	0
CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS	1900813-H1	23.198.224,00	23.198.224,00	0
OTROS	s/n	10.000.000,00	10.000.000,00	0
CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS	S/N	40.067.300,00	40.067.300,00	0

Fuente: Libro de ejecución presupuestal SIIF.

Aunado a lo anterior el Contrato 18001458-H4; es un contrato de obra – Aeropuerto de Leticia; por valor de \$49.171.1 millones, para ejecutar con recursos de las vigencias 2018, \$9.624,6 millones (Anticipo); 2019, \$8.446,1 y 2020, \$31.100,4 millones.

En la vigencia 2019 de conformidad con las cifras presupuestales se constituyó reserva de \$4.492.3 millones, valor que cruza con las actas de entrega; esto significa que quedó pendiente de ejecutar el 53% del compromiso de la vigencia; es decir, el contrato muestra un atraso en este porcentaje. Lo anterior también significa que el anticipo se ha amortizado en un porcentaje muy bajo; situación que podría representar un presunto incumplimiento del artículo 36 de la Ley 1955 de 2019<sup>18</sup>.

Lo anterior, por deficiencias en los controles de registro, conciliación, depuración y verificación de información, para generar reportes libres de errores, de igual manera la baja ejecución denota falta de planeación de la Entidad con el fin de optimizar los recursos que le son dados para la ejecución de los planes de acción.

## 2.3 AUDITORIAS ARTICULADAS

### 2.3.1 Aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán

La Contraloría Delegada de Infraestructura, adelantó de forma articulada con el control social la Auditoría Financiera vigencia 2019 a la Aerocivil, como resultado de la planeación en el PVCF 2020.

Para este propósito, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en ejercicio del Control Fiscal Participativo conformó la veeduría especializada, en cumplimiento de la Ley 850 de 2003, la cual se articuló al proceso de auditoría de acuerdo con la Resolución Orgánica No. 5511 de 2003 y en aras de garantizar la imparcialidad de la veeduría una vez revisados los requisitos exigidos para la articulación, procedió a expedir la constancia de verificación de los mismos.

En el proceso de articulación, se entregaron insumos ciudadanos relacionados con presuntas irregularidades en la ejecución de algunos contratos para el desarrollo del proyecto, con el fin que se analizaran y validaran en el desarrollo de la auditoría.

Entre los contratos cuestionados en los insumos tenemos:

---

18 Administración eficiente de recursos - *Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación transferidos a entidades financieras no podrán tener como objeto proveerlas de fondos sino atender los compromisos y obligaciones en desarrollo del objeto de las apropiaciones presupuestales. En consecuencia, los saldos de recursos girados a entidades financieras que no se encuentren respaldando compromisos u obligaciones del Presupuesto General de la Nación deberán ser reintegrados a la entidad estatal respectiva, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los saldos así reintegrados podrán ser requeridos nuevamente para gastos referentes al cumplimiento de su objeto, sin que implique operación presupuestal alguna.*

Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación deben consignarse en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con excepción de aquellos rendimientos en los que la Ley haya determinado específicamente su tratamiento.

Tabla 25. Relación de Contratos evaluados objeto de la Articulación con la Veeduría

TIPO DE CONTRATACIÓN	NUMERO CONTRATO	FECHA	CONTRATISTA	OBJETO	CUANTÍA	ESTADO
Licitación	17001575 H4 de 2017	22/12/2017	CONSORCIO PPN	Estudios y diseños a fase III y construcción de la estación de bomberos, obras complementarias, urbanismo y vías de acceso internas para el aeropuerto de Popayán, Cauca	\$15.517.000.000 incluido IVA sobre utilidad	Liquidado
Licitación	18001562 H4 01 de 2018	27/12/2018	CONSORCIO ALIANZA YDN POPAYÁN	Construcción del terminal y la plataforma del aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán- Cauca (Vigencias Futuras)	\$38.655.862.582 incluido IVA sobre utilidad	Ejecución
Licitación	18001562 H4 02 de 2018	27/12/2018	CONSORCIO AÉREO OBEX EP.	Construcción de la torre de control del aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán - Cauca (Vigencias Futuras)	\$5.227.704.313 incluido IVA sobre utilidad	Ejecución

Fuente: Información remitida por la Aerocivil con oficio 1020.106.2020006673 de febrero 25 de 2020

Realizada la convocatoria a las partes interesadas, durante los días 13 y 14 de febrero de 2020, se adelantó la instalación de la Auditoría Financiera articulada, en el Auditorio de la Gerencia Colegiada del Cauca, con la participación de los ciudadanos veedores, la entidad auditada, contratistas y los funcionarios facilitadores de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, el equipo auditor de la Delegada de Infraestructura y de la Colegiada del Cauca; en esta diligencia se escuchó a los veedores sobre las observaciones que querían plantear respecto al desarrollo del proyecto.

**Hallazgo No. 21. Contrato de Obra No. 17001575-H4 de 2017. Estudios y Diseños a Fase III y Construcción de la Estación de Bomberos, Obras Complementarias, Urbanismo y Vías De Acceso Internas para El Aeropuerto de Popayán, Cauca. Cumplimiento de Cláusulas Contractuales. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La Aerocivil en su calidad de entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, debe dar cumplimiento a la normatividad propia del derecho público al celebrar y ejecutar contratos, así mismo en la conducta que desplieguen sus funcionarios, en calidad de servidores públicos.

Entre otras, se hace referencia a las siguientes estipulaciones:

Ley 80 de 1993.

*Artículo 51. “De la responsabilidad de los servidores públicos” establece que el servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley”.*

Ley 1474 de 2011.

*Artículo 82. RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

*...Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.*

*Artículo 83. “Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda*

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

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

Ley 734 de 2002.

*Artículo 34. DEBERES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> 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.*

*15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.*

*Artículo 53. SUJETOS DISCIPLINABLES. <Artículo derogado a partir del 1 de julio de 2021, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales...*

**Contrato de obra No. 17001575 H4 de 2017** Cláusulas del contrato. Décima octava: *multas*; vigésima: *procedimiento para la imposición de multas, sanciones o declaratoria de incumplimiento*; vigésima quinta: *liquidación del contrato*.

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil suscribió con el Consorcio PPN el contrato de obra No. 17001575 H4 de 2017 con el objeto de realizar los “*Estudios y diseños a fase III y construcción de la estación de bomberos, obras complementarias, urbanismo y vías de acceso internas para el Aeropuerto de Popayán, Cauca*” por valor de \$15.517.000.000 incluido IVA sobre utilidad y plazo inicial de siete (7) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

En atención a la Cláusula Décima del contrato de obra (vigilancia y control del contrato), la Aerocivil suscribió con el Consorcio Interventoría Popayán el contrato de interventoría No. 17001691-H3 de 2017.

El acta de inicio del contrato de obra, se suscribe el 15 de enero de 2018, determinando como vencimiento del plazo, el 15 de agosto de 2018; un día antes del vencimiento, se suscribe acta de suspensión. En agosto 16 de 2018 se firma modificadorio No. 01, ampliando el término de ejecución en noventa y dos (92) días, e inclusión de ítems no previstos. Teniendo en cuenta que el 24 de agosto de 2018 se firma acta de reinicio, el vencimiento del contrato se traslada para el día 26 de noviembre de 2018.

De los informes mensuales de interventoría remitidos por la Aerocivil, se establecen retrasos en la ejecución del objeto contractual; tal como se manifiesta en el informe de interventoría No. 7 que corresponde al periodo comprendido del 15 de julio al 14 de agosto de 2018 (Tomo I página 20 de 62 numeración 000020), que determina:

### *“3.1 Estado General del Proyecto”*

*El contrato al corte del informe mensual No. 7 en el programa de obra presenta una programación acumulada del 100% en obra y con base o lo ejecutado se tiene un 46,26%, de acuerdo a lo anterior, se presenta un atraso del 53,74%, con este resultado la interventoría solicita la adopción de nuevas medidas para mitigar el atraso acumulado teniendo en cuenta la prórroga en tiempo solicitada por el contratista y avalada por interventoría de 92 días calendario y el rendimiento real de cada una de las actividades constructivas”*

El 22 de noviembre de 2018, previo al vencimiento del plazo ampliado (26 de noviembre de 2018), el contratista con visto bueno de la interventoría, solicita un plazo adicional por veinticuatro (24) días y suspensión del contrato por siete (7) días, al que responde la Aerocivil mediante oficio No. 4600-250-2018053843 de fecha 5 de diciembre de 2018 remitido al Consorcio Interventoría Popayán y el que en su parte final expresa:

*“... y finalmente el oficio CIP-262-2018, radicado el día 22 de noviembre de 2018 Aerocivil R2018091108 en las cuales solicita la prórroga y adición del contrato de interventoría No. 17001691 H3 de 2017, se encontraron no procedentes las razones expuestas para la suspensión, prórroga y adición.*

*Con base en lo anterior solicito el acta de recibo final correspondiente al estado de las obras al día del 26 de noviembre de 2018, **si el contratista No concluyó las obras objeto del contrato No. 17001575 H4 de 2.017, se solicita el inicio de un proceso de incumplimiento el cual se debe notificar al contratista.**”*  
(Resalto fuera de texto).

En respuesta al requerimiento de la Aerocivil, la interventoría Consorcio Interventoría Popayán con oficio No. CIP-270-2018 del 11 de diciembre de 2018, con Asunto: Informe Acta de Recibo de Actividades 26 de noviembre de 2018 y Respuesta a Comunicado 4600 - 250 - 2018053843 de la Entidad, expone:

*Así las cosas, de acuerdo con el estado de las obras y el seguimiento a la ejecución del contrato de obra No. 17001575 H4 de 2017, se adjunta el acta de obra ejecutada con corte a fecha 26 de noviembre de 2018, donde se puede evidenciar las cantidades de obra ejecutadas y finalizadas a un 100% por parte del CONSORCIO PPN.*

El Interventor presenta el resumen, por capítulos del valor y porcentaje de lo ejecutado y por ejecutar, concluyendo:

*A fecha 26 de noviembre de 2018 el valor total ejecutado del contrato de obra corresponde a la suma \$ 13.202.764.298 equivalente al 85,09 %, con un saldo por ejecutar de \$2.314.235.702 correspondiente al 14,91% del valor total del*

contrato. De esto se determina que en efecto el contrato de obra no se concluyó en un 100%.

Esto se corrobora con el oficio No. CIP-272-2018 del 20 de diciembre de 2.018, con Asunto: Actas Parciales de Obra No. 09, remitido a la Aerocivil, por parte de la interventoría:

*Por medio de la presente y en cumplimiento de nuestras funciones y obligaciones de la interventoría nos permitimos remitir el acta parcial de obra No 09. La interventoría confirma la revisión y el aval de las presentes actas de recibo de obra y adjunta la respectiva documentación del acta en referencia.*

ACTA PARCIAL	PERIODO	VALOR	AMORTIZACIÓN	NETO
Acta parcial No. 09	01-11-2018 al 26-11-2018	\$ 1.581.876.448	\$ 598.423.860	\$ 983.452.588

En el acta de Recibo final de obra, de fecha 18 de enero de 2019, (suscrita en forma extemporánea), se expresa que el valor total de obra recibida es \$3.927.915.468; si se tiene en cuenta que en el oficio No. CIP-272-2018 de diciembre 20, se reporta el valor de \$1.581.876.448 como obra ejecutada, se establece que valor ejecutado por fuera del plazo contractual corresponde a \$2.346.039.020, como se presenta a continuación:

Valor en acta de Recibo final de obra de 18 de enero de 2019 (A)	\$3.927.915.468
Valor obra de 01-11-2018 al 26-11-2018 según oficio CIP 272 2018 (B)	\$1.581.876.448
Valor de obra ejecutada posterior al 26-11-2018 (C) donde (C=A-B)	\$2.346.039.020

Tabla 26. Avance de obra basado en informes de interventoría

PLAZO	INFORME - CORTE	OBRA (En porcentaje)		
		Programada	Ejecutada	Retrasada
inicial 7 meses	1 - 14 feb 18	Sin información		
	2 - 14 mar 18	9,81%	0,95%	8,86%
	3 - 14 abr 18	Sin información		
	4 - 14 may 18	28,40%	11,29%	17,11%
	5 - 14 jun 18	35,65%	24,87%	10,78%
	6 - 14 jul 18	67,11%	40,54%	26,57%
	7- 14 ago 18	100,00%	46,26%	53,74%
Suspensión del 14 al 24 de agosto de 2,018				
Ampliado 92 días	8 - 14 sep. 18	65,77%	61,85%	3,92%
	9 - 14 oct 18	76,17%	66,21%	9,96%

	10 - 14 nov 18	88,17%	74,97%	13,20%
	11 - 26 nov 18	100,00%	85,09%	14,91%

Fuente: Información remitida por la Aerocivil con oficios 1020.106.2020006673 de febrero 25 del 2020; 1020.106.2020008104 de marzo 5 del 2020 y 1020.106.2020013077 de abril 28 del 2020.

Se evidencia que las obras presentaron un porcentaje representativo y ascendente de atraso, sin que la entidad contratante hiciera uso de las herramientas contenidas en las cláusulas décima octava: “*multas*” y vigésima: “*procedimiento para la imposición de multas, sanciones o declaratoria de incumplimiento*”, las cuales tienen como finalidad sancionar esta clase de irregularidades contractuales.

Teniendo en cuenta que las obras fueron recibidas mediante acta de recibo final de obra de fecha 18 de enero de 2019 y que el acta de liquidación del contrato se suscribió el 20 de diciembre de 2019, en manifiesta contradicción a lo estipulado en la cláusula vigésima quinta del contrato, ante el imperativo de “*se procederá a la liquidación del contrato... a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato...*”

La situación descrita se presenta por deficiencias en el seguimiento y control de la ejecución del contrato, omisión en la aplicación de las cláusulas contractuales, e incumplimiento en el término de liquidación, presuntamente imputables a la entidad contratante, así como a los responsables asignados para ejercer la interventoría y la supervisión.

Como consecuencia de lo anterior, se presentó ejecución de obras por fuera del plazo contractual, que generó demora en el cumplimiento del objetivo de la obra y su puesta al servicio de la comunidad beneficiaria, sin que se adelantaran acciones que conlleven sanciones por el atraso.

Este hallazgo puede tener incidencia disciplinaria, por incumplimiento del artículo 51 de la Ley 80 de 1993, artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, numerales 1, 2 y 15 artículo 34 Ley 734 de 2002 y de lo establecido en el Contrato de obra No. 17001575 H4 de 2017 Cláusulas del contrato. Décima octava: *multas*; vigésima: *procedimiento para la imposición de multas, sanciones*

**Hallazgo No. 22. Contrato de Obra No. 17001575-H4 de 2017 Estudios y Diseños a Fase III y Construcción de la Estación de Bomberos, Obras Complementarias, Urbanismo y Vías de Acceso Internas para El Aeropuerto de Popayán, Cauca. Cumplimiento del Contrato. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.**

La Aerocivil en su calidad de entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, debe propender por el cumplimiento de los fines estatales y dar cumplimiento a la normatividad propia del derecho público al celebrar y ejecutar contratos, así mismo en la conducta que desplieguen sus funcionarios, en calidad de servidores públicos. Entre otras, a las siguientes estipulaciones:

Ley 80 de 1993.

*Artículo 51. “De la responsabilidad de los servidores públicos” establece que el servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley”.*

Ley 1474 de 2011.

*Artículo 82. RESPONSABILIDAD DE LOS INTERVENTORES. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

*...Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.*

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

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

Ley 734 de 2002.

*Artículo 34. DEBERES. Son deberes de todo servidor público:*

*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.*

*15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.*

*Artículo 53. SUJETOS DISCIPLINABLES. <Artículo modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales...*

Ley 610 de 2000.

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

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil, suscribió con el Consorcio PPN el contrato No. 17001575 H4 de 2017 con el objeto de realizar “Estudios y diseños a fase III y construcción de la estación de bomberos, obras complementarias, urbanismo y vías de acceso internas para el Aeropuerto de Popayán, Cauca” por valor de \$15.517.000.000; y el 22 de diciembre de 2017 suscribió con el Consorcio Interventoría Popayán, el correspondiente contrato de interventoría No. 17001691 H3 de 2017.

Se estableció, como uno de los productos a entregar, el ítem I denominado: “Estudios y Diseños Fase III”, que, según actas de recibo final de fecha 18 de enero de 2.019, y de liquidación de fecha 20 de diciembre de 2.019, fue recibido a entera satisfacción, atendiendo a la siguiente descripción y cuantificación:

Tabla 27. Cantidades ejecutadas Ítem 1, contrato 17001575 H4 2.017.

ITEMS	DESCRIPCIÓN	CANTIDADES EJECUTADAS		
		UND.	CANT	VALOR
1	ESTUDIOS Y DISEÑOS FASE III			
	ESTUDIOS Y DISEÑOS FASE III, PMA Y CONSTRUCCIÓN DE LA ESTACIÓN DE BOMBEROS, OBRAS COMPLEMENTARIAS, URBANISMO Y VÍAS DE ACCESO INTERNAS, AEROPUERTO DE POPAYÁN CAUCA	GL	1,00	573.541.700
	IVA SOBRE ESTUDIOS Y DISEÑOS		19%	108.972.923
	<b>TOTAL ESTUDIOS Y DISEÑOS FASE III</b>			<b>682.514.623</b>

Fuente: Información remitida por la Aerocivil con oficio 1020.106.2020006673 de febrero 25 de 2020

El valor del ítem I se toma en forma global, según lo informado mediante oficio 1020.106 - 2020013077 del 28 de abril de 2020, por la Aerocivil:

*“Los Estudios y Diseños a Fase III, así como, el Plan de Manejo Ambiental, obedecen a la actividad de consultoría elaborado por especialistas de diferentes áreas de la ingeniería, por lo cual no aplica la presentación de análisis de precios unitarios - APUs, documento que se utiliza para desglosar el valor de las actividades de construcción en: materiales, equipo y maquinaria, transporte y mano de obra”.*

Los diseños recibidos, aprobados y pagados por parte de la Aerocivil, que corresponden al ítem I denominado: *“Estudios y Diseños Fase III”*, del contrato No. 17001575 H4 de 2017 cuantificados en la suma de \$682.514.623 y entregados para la ejecución de las obras: *“Construcción del terminal y la plataforma del aeropuerto Guillermo León Valencia De Popayán- Cauca y “Construcción de la torre de control del aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán - Cauca”*, no cumplieron el objeto del contrato, por cuanto presentan falencias que han afectado la normal ejecución de los contratos de obra pública, tal como se procede a sustentar:

Con soporte en los *“Estudios y Diseños Fase III”*, recibidos a satisfacción y pagados por la Aerocivil, se contrataron dos (2) obras para el Aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán, cada una con su respectiva interventoría:

Tabla 28. Relación de Contratos de obra celebrados con base en los *“Estudios y Diseños Fase III”*

NUMERO	TIPO	OBJETO	VALOR (\$)
18001562-H4-01-2018	Obra	Construcción del terminal y la plataforma del aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán- Cauca (vigencias futuras).”	38.655.862.582
18001647-01-H3-2018	Interventoría	Interventoría integral para la construcción y plataforma del aeropuerto Guillermo León Valencia de la ciudad de Popayán- Cauca (vigencias futuras) lote 1	2.753.926.560
18001562-H4-02-2018	Obra	Construcción de la torre de control del aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán- Cauca (vigencias futuras).	5.227.704.313
18001647-02-H3-2019	Interventoría	“Interventoría integral para la construcción de la torre de control del aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán- Cauca (vigencias futuras)	749.934.710

Fuente: Información remitida por la Aerocivil con oficio 1020.106.2020006673 de febrero 25 de 2020

La ejecución de estos contratos de obra pública, ha presentado afectación por fallas detectadas en los diseños entregados por la Aerocivil, así:

En el contrato de obra pública No. 18001562-H4-01-2018, con objeto de realizar: *“Construcción del terminal y la plataforma del aeropuerto Guillermo León Valencia De Popayán- Cauca (vigencias futuras)”*, con plazo inicial de ejecución

de treinta (30) meses y fecha de acta de inicio de 08 de febrero de 2019, el 22 de octubre de 2019 se suscribió Modificadorio No. 01 al contrato, que contiene la inclusión de nueve (9) ítems no previstos. De acuerdo a respuesta dada por la interventoría mediante email del 05 de mayo de 2020 se determina:

*“...se identificó que la capacidad portante estimada por el consultor no estaba dentro de los parámetros de capacidad que hemos identificado en proyectos que son aferentes al aeropuerto de Popayán, así las cosas esta interventoría y el contratista de obra decidimos realizar los respectivos estudios de suelos independientes, cuyos resultados arrojaron que efectivamente la estimación inicial determinada por el consultor no tenían similitud con los resultados obtenidos de los estudios de suelos realizados por el contratista de obra ni con los de interventoría, puesto que se identificó que la capacidad portante real del suelo era menor a la determinada por el consultor de los estudios y diseños de la terminal aérea.*

*Previa autorización de la Aerocivil para realizar los ajustes respectivos, en mesa de trabajo adelantada en las instalaciones del aeropuerto de Popayán, compuesta por el contratista de obra y la interventoría, los especialistas de suelos de las partes acordaron sugerir a la Aerocivil hacer un mejoramiento del suelo excavando 3 metros rellenándolo con material granular compactado en capas de 20 cm compactadas, sobre el cual reposaran las zapatas con sus ajustes en sus dimensiones, esta sugerencia fue bien recibida por la Aerocivil, la cual aprobó se realizaran ajustes a los diseños a costo del contratista de obra, el cual en aras de sacar adelante el proyecto y sin cobrar efectuó dichos ajustes a los diseños para así generar la aprobación e iniciar los trabajos en el proyecto.”*

Lo expuesto por la interventoría referente a los cambios en la cimentación de la obra, evidencia falencias en los diseños, al igual que la actividad de reubicación del mural del maestro Augusto Rivera que tiene un costo no previsto de \$559.999.137,00, debido a que este ítem no se presupuestó, ni se tuvo en cuenta por parte del Consorcio PPN al proyectar los “estudios y diseños fase III”.

En el contrato de obra pública No. 18001562-H4-02-2018, con objeto: “Construcción de la torre de control del aeropuerto Guillermo León Valencia de Popayán- Cauca (vigencias futuras)”, con plazo inicial de ejecución de catorce (14) meses y fecha de acta de inicio de 11 de febrero de 2019 y suspensión de 25 de julio a 9 de noviembre de 2019.

El 8 de noviembre de 2019 se suscribió Modificadorio No. 01 al contrato, que contiene la inclusión de cinco (5) ítems no previstos para la realización de la prueba de carga a compresión en pilotes, la cual se efectuó el pasado 24 de

enero de 2020 y que de acuerdo a respuesta dada por la interventoría mediante email del 30 de abril de 2020 se determina:

*“La falencia principal advertida tanto por parte del constructor, como por parte del interventor, se encontró en la cimentación de la Torre de Control. Para resolver la controversia presentada entre los actores de la obra (contratista e interventoría) y los consultores, en principio, se efectuaron mesas de trabajo buscando esclarecer las falencias u observaciones existentes, surtidas las cuales no fue posible superar la controversia existente, razón por la cual la entidad una vez analizada la posición de consultor y constructor, con sus correspondientes interventorías, determinó en sesión de fecha 16 de Octubre de 2019 por los miembros del Comité de Contratación, incluir dentro del alcance del contrato una prueba de carga sobre un pilote construido con el diseño original, conforme a la sugerencia realizada por el consultor, generando el Modificadorio 01 al Contrato de Obra, de fecha 08 de Noviembre de 2019.*

*Los resultados de la prueba de carga demostraron que las falencias advertidas tanto por el Constructor de la Obra como por la suscrita interventoría existían, originándose la necesidad de efectuar un rediseño de la cimentación de la torre que permitiera garantizar la estabilidad de la misma tanto en su verticalidad como en su asentamiento máximo permitido para este tipo de estructura.*

*El diseño original de la cimentación profunda consistía en la construcción de 17 pilotes de diámetro 1,50 m y 16 m de longitud y el diseño definitivo consiste en la construcción de 6 pilotes de diámetro 1,50 m y longitud 26 m, de 2 pilotes de diámetro 1,50 m y longitud 27 m y de 16 pilotes de 0,80 m de diámetro y longitud 26 m. A la fecha, como parte de la ejecución necesaria para realizar la prueba de carga, se encuentran construidos 5 pilotes de diámetro 1,50 m y 26 m de longitud.*

*Adicionalmente, en las demás disciplinas se advirtieron ajustes que se consideraron convenientes para optimizar los diseños presentados en sus diferentes disciplinas Arquitectónica, Estructural, Hidrosanitaria, Eléctrica, Mecánica, que para la fecha se encuentran en análisis de la entidad, quien determinará si se otorga la autorización para la ejecución de los mismos”.*

La situación descrita se presenta por incumplimiento en el objeto contractual referido al ítem “Estudios y Diseños Fase III”, y a deficiencias en el seguimiento y control de la ejecución del contrato, por parte de los responsables asignados para ejercer las labores de interventoría y supervisión del contrato.

La Aerocivil, en su oficio No. 1020.106.-2020016401 de fecha junio 2 de 2020 con el cual da respuesta a las observaciones comunicadas, manifiesta que, “se están

*adelantando todas las acciones administrativas y jurídicas de acuerdo con la normatividad vigente y bajo los criterios de eficiencia y eficacia aplicables, para requerir al contratista CONSORCIO PPN y al interventor CONSORCIO INTERVENTORÍA POPAYÁN, con el objetivo de garantizar la obtención de los recursos invertidos en los diseños así como; de ser el caso, reclamar los perjuicios que se hayan podido generar por las falencias en los citados estudios y diseños, y de esta manera proteger los recursos que la entidad ha dispuesto para la ejecución de las obras correspondientes”.*

Como consecuencia de lo anterior, se generó un daño patrimonial al estado en cuantía de \$682.514.623, que corresponde al valor pagado por el ítem I del contrato No. 17001575 H4 de 2017 denominado “*Estudios y Diseños Fase III*”, los cuales no cumplieron el objeto contractual y cuyas falencias han afectado la normal ejecución de los contratos de obra pública, debiendo realizar suspensiones, adiciones y rediseños a fin de prevenir irregularidades en las obras públicas contratadas.

Este hallazgo puede tener incidencia disciplinaria atendiendo a lo determinado por el artículo 51 de la Ley 80 de 1993; artículos 82, 84 de la Ley 1474 de 2011 e inobservancia de los numerales 2 y 15 artículo 34 de la Ley 734 de 2002; y fiscal por la suma de \$682.514.623.

### **2.3.2 Aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de Leticia**

La Contraloría Delegada para el Sector Infraestructura adelantó de forma articulada la Auditoría Financiera a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y la evaluación de los contratos de modernización del aeropuerto de Leticia, dando cumplimiento al PVCF.

Para este propósito, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en ejercicio del Control Fiscal Participativo conformó la “Veeduría Ciudadana”, el 14 de febrero de 2018, de conformidad con la Ley 850 de 2003, la cual se articuló al proceso de auditoría de acuerdo con la Resolución Orgánica No. 5511 de 2003, el 10 de febrero de 2020 y en aras de garantizar la imparcialidad de la veeduría una vez verificados los requisitos exigidos para la articulación, procedió a expedir la constancia de verificación de los mismos.

Para el desarrollo de la articulación, la veeduría ciudadana entregó algunos insumos ciudadanos relacionados con informes de visita al contrato de modernización y ampliación del aeropuerto de Leticia y actas de seguimiento a las observaciones presentadas por la veeduría, donde se destacan la construcción de la vía a San Miguel, deficiencias en acabados y en la instalación de equipos, la instalación del sistema del circuito de energía, el cumplimiento del cronograma de

obra, las actividades y definición del paisajismo, los recursos para finalizar las obras y el plazo del contrato, con el fin que se analizaran y validaran en el desarrollo de la auditoría.

La CGR tuvo en consideración dichos insumos y adelantó una mesa de trabajo con la participación de los ciudadanos veedores, y los funcionarios facilitadores de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, reunión que se celebró el 10 de febrero de 2020, en la ciudad de Leticia, en esta diligencia se escuchó a los veedores sobre las observaciones que querían plantear respecto a la ejecución del contrato, entre ellas sobre el avance, las prórrogas y los compromisos ambientales establecidos.

Es importante resaltar que la veeduría también expresa sus inconformidades porque el proyecto no contempló la instalación de sistemas de energía alternativos para el funcionamiento del aeropuerto, de la finalización de la vía a la comunidad San Miguel por fuera de los de jurisdicción del aeropuerto, lo cual es responsabilidad de la Autoridad Local y de la capacidad de las plantas de tratamiento de agua potable PTAP y de la planta de tratamiento de aguas residuales PTAR, necesarias para soportar las nuevas exigencias del aeropuerto, aspectos que no fueron objeto de análisis en la presente auditoría.

Entre los contratos cuestionados en los insumos tenemos:

Tabla 29. Relación de Contratos evaluados objeto de la Articulación con la Veeduría

tipo de contratación	Numero contrato	fecha	contratista	contratante	objeto	cuantía	estado
Licitación pública	14000160-OK de 2014	24/12/2014	Consortio Aeropuerto Internacional Leticia	Aerocivil	Contratar la construcción del terminal, torre de control, cuartel de bomberos y obras de infraestructura complementaria del aeropuerto "Alfredo Vázquez Cobo" de la ciudad de Leticia "Amazonas"	\$142.643.464.603 Modificadorio 8 \$174.742.108.731	Ejecución
Licitación pública	14000157-OK de 2014	24/12/2014	MAB Ingeniería de Valor S.A.	Aerocivil	Interventoría técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico a los contratos de obra que se adelantarán en los diferentes	\$8.839.491.567 Modificadorio 16: \$12.798.540.047	Ejecución

					aeropuertos de Colombia, de conformidad con los grupos 1 y 2. (adjudicación parcial grupo No. 1)		
--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaborado por la CGR con información de los contratos 14000160-0K y 14000157-OK

Adicionalmente, se evaluó otros contratos que se desarrollaron en el aeropuerto o tuvieron ítems de ejecución en el mismo y complementaron otros aspectos para la adecuación de las instalaciones como fueron:

Tabla 30. Relación de otros Contratos evaluados en el Aeropuerto

tipo de contratación	Numero contrato	fecha	contratista	contratante	objeto	cuantía	estado
Licitación Pública	18000814-H2	28/08/2018	Beumer Group Colombia SAS	Aerocivil	Adquisición, instalación y puesta en servicio bandas transportadoras monoplanares y cintas de equipaje para los aeropuertos de Leticia y Pasto	3.213.464.576	Finalizado
Contratación Directa	19001610-H1	23/12/2019	Asis-T Italo Ambientes Decoración	Aerocivil	Suministrar e instalar pantallas de control solar en la cabina de la torre muisca del aeropuerto Eldorado - área Ideam piso 12 y claraboyas del aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de la ciudad de Leticia y aeropuerto Perales de Ibagué.	280.000.000	Finalizado
Orden de compra	19001601-H1	20/12/2019	Panamericana Librería y Papelería S.A.	Aerocivil	Dotar ventiladores industriales para el aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de la ciudad de Leticia.	40.067.300	Finalizado
Contratación Directa	19001192-H2	05/09/2019	Energía para el Amazonas SA ESP ENAM SA	Aerocivil	Adquirir, instalar y poner en servicio el circuito exclusivo eléctrico en media tensión para energizar el nuevo aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de la ciudad de Leticia, departamento del Amazonas.	2.132.452.191	En Ejecución

Fuente: Elaborado por la CGR con información suministrada por la Entidad

Si bien, no se pudo realizar visitas técnicas con el fin de verificar el estado de las obras, acabados, ítems priorizados y faltantes, entre otros aspectos, este análisis se realizó a través de los informes de interventoría y demás documentos de ejecución del contrato 14000160-0K y la interacción con la Entidad donde se

preguntaba sobre las inquietudes en la medida que se iban analizando la información.

Entre la justificación de la intervenciones realizadas en el aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de la ciudad de Leticia, manifiesta la Entidad que la Terminal actual no cumple con unos niveles mínimos de servicio para los usuarios, motivo por el cual se diseñó la construcción de una nueva terminal con el fin de mejorar las condiciones físicas, en las áreas que registran deficiencias, como es el caso de sala de abordaje, hall central, hall de espera visitantes, módulos de facturación, oficinas para aerolíneas y área de manejo de equipajes, entre otras. De esta forma puede ser más atractivo por su comodidad, permitiendo mejorar los servicios y por ende ampliar el flujo de pasajeros.

Así mismo, este aeropuerto no cuenta con una configuración de terminal aéreo que corresponda a la demanda, facilidad y comodidad del pasajero. De igual forma, debido a que no existe relación proporcional entre plataforma y salas de espera en el aeropuerto por el espacio actual en las salas de espera, es necesario su rediseño debido al incremento previsto en la operación, lo que conllevaría a que estas áreas, presenten saturación inmediata.

Tabla 31. Ficha Técnica el Contrato 14000160-OK

Contrato	14000160-OK de 2014 suscrito el 24/12/2014
Contratista:	Consortio Aeropuerto Internacional Leticia
Objeto:	Contratar la construcción del terminal, torre de control, cuartel de bomberos y obras de infraestructura complementaria del aeropuerto "Alfredo Vásquez Cobo" de la ciudad de Leticia "Amazonas"
Valor:	\$142.643.464.603 incluido IVA sobre la Utilidad
Plazo:	1020 días calendario
Fecha de Inicio	13 de febrero de 2015
Fecha de terminación	29 de noviembre de 2017
Valor Anticipo	\$34.907.100.569
Acta de Complemento Acta de Inicio	09 de noviembre de 2015
Modificadorio No. 1 del 26/10/2016	Modifica el valor de las vigencias futuras de 2016 y 2017 e incluye la vigencia fiscal de 2018
Modificadorio No. 2 del 23/12/2016	Incluye 9 Ítems No Previstos sin aumento de valor del Plan de Manejo Ambiental y Control de Calidad
Modificadorio No. 3 del 03/07/2018	Inclusión de 156 39 Ítems No Previstos sin aumento de valor Prorroga el plazo hasta el 25 de agosto de 2018
Modificadorio No. 4 del 24/08/2018	Inclusión de 2 39 Ítems No Previstos sin aumento de valor Prorroga el plazo hasta el 30 de noviembre de 2018
Modificadorio No. 5 del 29/11/2018	Inclusión de 39 Ítems No Previstos sin aumento de valor Prorroga el plazo hasta el 30 de junio de 2019
Modificadorio No. 6 del 26/06/2019	Inclusión de 9 Ítems No Previstos Prorroga el plazo hasta el 20 de diciembre de 2019 Adicionar \$15.001.121.420 Nuevo Valor del Contrato: \$157.644.586.023
Modificadorio No. 7 del 29/10/2019	Inclusión de 81 Ítems No Previstos Adición \$17.097.522.708

	Nuevo Valor del Contrato: \$174.742.108.732
Modificadorio No. 8 del 20/12/2019	Prorroga el plazo hasta el 30 de abril de 2020

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con información del contrato 14000160-OK y sus Modificatorios

De acuerdo a lo presentado en la Tabla anterior, el contrato con un plazo de ejecución de 1020 días (entre el 13 de febrero de 2015 y el 29 de noviembre de 2017), ha sido objeto de 8 Modificatorios, llevando a extender el plazo hasta el 30 de abril de 2020, es decir 883 días más, de los cuales 266 días de prórroga se encuentra sin legalizar, la Entidad manifiesta que ese plazo se otorgó en el Acto Modificadorio 01 del 26/10/2016, sin embargo, en dicho documento no se establece dicho plazo.

Como resultado de esta articulación y aportes ciudadanos tenemos los hallazgos No. 23 al 32, que se relacionan a continuación:

### **Hallazgo No. 23. Diferencia entre el Valor del Contrato y la Propuesta Económica entregada por el Contratista. Administrativo**

Los pliegos no sólo deben indicar los criterios de selección de las ofertas sino también la manera de acreditarlos y valorarlos, para que se sepa, con certeza y objetividad, de dónde se obtiene el puntaje de cada oferta.

De otra parte, el comité evaluador debe realizar su labor de manera objetiva, ciñéndose exclusivamente a las reglas contenidas en los pliegos de condiciones. El carácter asesor del Comité no lo exime de la responsabilidad del ejercicio de la labor encomendada.

En el proceso precontractual 14000150-OL adelantado por la Aerocivil, para adjudicar el contrato 14000160-OK, al contratista Consorcio Aeropuerto Internacional Leticia, se evidenciaron inconsistencias en la evaluación, detectadas desde la misma presentación de la propuesta económica, pues el oferente, en la “Carta de Presentación de la Propuesta” establece como costo total la suma de \$142.817.838,021 IVA incluido y en el Formato 7, de “Propuesta Económica del Contratista” da un valor de \$142.821.430.722<sup>19</sup> y finalmente la licitación le termina siendo adjudicada por valor de \$142.643.464.603<sup>20</sup>.

Lo anterior ya que al decir de la misma Entidad, al momento de evaluar la propuesta de este Consorcio y al encontrar una diferencia entre lo plasmado en los Análisis de Precios Unitarios y lo consignado en el resumen de la propuesta

<sup>19</sup> Presenta un costo directo \$105.310.006.431,30, que al afectarlo por los costos indirectos (Administración: 27,98%, Imprevistos: 3%, Utilidad: 4% e IVA: 16%), resulta \$142.821.430.722.

<sup>20</sup> Se hace una ponderación de la evaluación por precios el valor de la propuesta (páginas 6 y 7) se tacha el valor y finalmente en el resuelve, dan como valor de adjudicación del contrato la suma de \$142.643.464.603.

económica (Formato 7), efectuó una corrección del valor unitario de dos ítems<sup>21</sup>, que llevó a que mediante Resolución No 6120 del 24/12/2014 se adjudicara la licitación pública 14000050-OL, en la suma de \$142.643.464.603.

No obstante, en la ejecución del contrato, el área ejecutora solicita la verificación del valor adjudicado del contrato, expone que existe una diferencia de \$185.282.878, a favor del contratista, lo anterior, por cuanto al hacer la revisión de la propuesta económica la Entidad tomó un valor parcial que correspondía al subtotal de la mano de obra y no el costo directo del ítem 4.5.8.1, tal como se evidencia en el comité de contratación del 10 de junio de 2016 (Acta 15), denotándose en esta forma debilidades en el proceso de revisión y controles efectuados por el comité de calificación de las ofertas de licitación y también del proponente.

Tabla 32. Valor del Ítem 4.5.8.1

Ítem	Descripción	Und	Cant	Valor Propuesta Económica \$	Valor Corregido por la Entidad \$
4.5.8.1	Cámara de Inspección Norma CS 274 Codensa para BT	UN	70	2.282.806	331.104

Fuente: Propuesta Económica del contratista Consorcio Aeropuerto Internacional Leticia

Las diferencias en el valor de la misma propuesta económica, afectan la seriedad de la misma y generan un riesgo de reclamaciones<sup>22</sup> por afectaciones, derivadas de posibles falencias en el proceso de evaluación de algunos ítems de las propuestas, o por parte del contratista que pueden llevar al proyecto a adiciones o acciones judiciales que afecten su desarrollo y/o se deban efectuar ajustes en algunos ítems contractuales, tendientes a compensar la variación del costo, por valores no tenidos de la propuesta económica, como lo que sucedió en el Acta de Modificación No 3 del 20/06/2018, el ítem 4.5.8.1, objeto de las diferencias de valor, se decida no construirlo<sup>23</sup>, sin embargo, en Acta de Modificación No 6 del 8/05/2019, se incluyó el ítem NP 13.19<sup>24</sup>, para construir las cámaras de inspección que habían sido retiradas anteriormente.

Tabla 33. Valor del Ítem NP 13.19

Ítem	Descripción	Und	Cant	Valor \$
NP 13.19	Cámara de Inspección Tipo Norma CS 274 para BT fundida en sitio con concreto de 3000 PSI	UN	36	2.282.809

21 Los ítems: 4.5.3.12, el valor unitario consignado en la oferta de \$33.093.566, difiere del consignado en el APU \$38.488.610. y el 4.5.8.1, el valor consignado en el formato propuesta económica es \$2.282.806 y el valor tomado por la Entidad del APU es \$ 333.104,1.

22 en la revisión solicitada por el Comité de Contratación a los documentos de la audiencia de adjudicación, se analiza el caso y se decide que no procede el ajuste del contrato.

23 Acta de Modificación No 3 Mayores y Menores Cantidades e Inclusión de Ítems No Previstos sin aumento de valor, el ítem 4.5.8.1, "la cantidad contratada debe disminuirse en 70 unidades, lo anterior de acuerdo a las necesidades del proyecto y una vez revisados planos y diseños".

24 Actividad requerida por modificación de especificaciones en cuanto a materiales y proceso constructivo, cantidad solicitada 36 unidades.

Fuente: Acta de Modificación No 6 de cantidades de obra con aumento de valor y prórroga del contrato de obra 14000160-OK -2014

Para efectos comparativos, el cambio de especificación del ítem incrementó el valor de las cámaras de inspección, hasta el Acta Parcial de Obra No 39 de diciembre de 2019, se han construido 57, generándose una diferencia de valor de \$111.247.185.

Tabla 34. Diferencia de Valor por el Cambio de Especificación

Ítem	Valor Unitario \$	Cantidad	Valor Total \$	Observación
4.5.8.1	331.104	57	18.872.928	Tomando el valor del ajuste del ítem de la audiencia de adjudicación
NP 13.19	2.282.809	57	130.120.113	Nueva Especificación
Diferencia de Valor entre Ítems			<b>111.247.185</b>	

Fuente: Cálculo realizado por la CGR, con la información del Acta Parcial de Obra No 39

### **Hallazgo No. 24. Mayor valor Girado de Anticipo Contrato 14000160-OK. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

Pactada la figura del anticipo en proyectos de inversión pública, el reconocimiento, monto y manejo de este, debe efectuarse, acorde a lo reglamentado en los pliegos o términos de referencia y su ejecución se hará conforme a lo estipulado en el contrato y en el plan de utilización o de inversión del anticipo, Artículo 1602 del Código Civil Colombiano, el contrato es Ley para las partes y debe cumplirse acorde a su estipulación.

A pesar que, en el pliego de condiciones de la licitación 14000150-OL que derivó en la adjudicación del contrato 14000160-OK y de lo establecido en la Cláusula Cuarta de la minuta contractual, la Aerocivil estipuló otorgar al contratista, la suma de \$34.907.100.569, en calidad de anticipo; la CGR pudo evidenciar que, la Entidad en dos desembolsos de enero y febrero de 2015, giró a la fiducia la suma de \$29.983.329.785 y \$4.982.932.529 respectivamente, para un total transferido por anticipo de \$34.966.262.324, monto que sin ningún soporte, normativo, técnico y/o administrativo que lo justificara, superaba en \$59.161.755, la suma que por obligación contractual debía reconocer por este concepto.

Lo anterior ya que, las deficiencias en los controles y la falta de sistemas de verificación o alertas en los procedimientos de desembolsos que la Entidad debe efectuar a sus contratistas, permitió que se girara una suma diferente a la establecida en el pliego de condiciones y pactada en el contrato, y que dicha situación fuere detectada únicamente, cuando fue comunicada en esos términos por la interventoría<sup>25</sup> a la Entidad el 08/04/2015.

25 Comunicación CAIL-14000160-OK-2014-0014-15 del 08/04/2015, con radicado Aerocivil 2015030528 del 08/04/2015.

Conllevando a pesar de lo anterior, que sólo un año después, el 10/06/2016, la Secretaria de Sistemas Operacionales y la Dirección de Desarrollo Aeroportuario expusieran la situación al Comité de Adiciones, Modificaciones y Prórrogas de la Entidad, con el fin que se estipulara en el contrato, una modificación a la cláusula del valor del anticipo, tendiente a legalizar lo concerniente al rubro desembolsado de más, siendo que el comité denegó la solicitud estableciendo que no es procedente la petición, por cuanto *“el error no está en el contrato y por tanto no procede corrección o aclaración alguna del mismo. La inconsistencia se presentó en relación con los giros del anticipo”*.

Irregularidad que subsistió en el desarrollo del proyecto, hasta el 16/11/2016 donde en el Acta de Recibo Parcial No 6 se le descontó el mayor valor girado al contratista y posteriormente el 28/12/2017 y con el fin de liquidar el Fideicomiso, la Fiduciaria realizó la devolución de estos recursos a la Entidad, recursos que posteriormente se reintegraron al contratista<sup>26</sup>, para lo cual se debió efectuar, modificaciones o interpretaciones no acordes al contrato, ni justificadas dentro de este, por cuanto los \$59.161.755 constituyen una transferencia o desembolso de recursos sin justificación contractual, en contravía de los Principios<sup>27</sup> de Causación y Revelación establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública aplicable en el momento que ocurrieron los hechos Resolución 354 de 2007 y sus modificaciones Resolución 533 de 2015 y desde lo presupuestal, la finalidad de estos recursos no era permanecer en una fiducia.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria, por vulneración de la normatividad citada.

### **Hallazgo No. 25. Deficiencias en Planeación del Proyecto. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria**

La contratación estatal, debe fundarse en necesidades técnicamente diagnosticadas y soportadas en estudios y análisis propios de cada área. A efecto de satisfacer las necesidades objetivo de la contratación, se debe escoger la opción más favorable, desde el punto de vista técnico, jurídico y económico (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia 31 de agosto de 2006. Radicación R-7664).

---

<sup>26</sup> El 26 de enero de 2018, la supervisora del contrato, solicitó le sea reintegrada dicha suma al contratista.

<sup>27</sup> Los Principios constituyen pautas básicas o macro reglas que dirigen la producción de la información en función de los Propósitos del SNCP y de los Objetivos de la información Contable Pública, sustentando el desarrollo de las normas técnicas y del Manual de Procedimientos. Los principios hacen referencia a los criterios de medición de las transacciones, hechos y operaciones; al momento en el cual se realiza el reconocimiento contable; a la forma en que deben revelarse los hechos; a la continuidad del ente público; a la esencia de las transacciones y a la correlación entre ingresos, costos y gastos, entre otros, todo ello teniendo en cuenta las limitaciones propias que impone el entorno a las organizaciones.

El principio de planeación, es la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, siendo uno de los pilares de la contratación estatal, tanto en el régimen de la Ley 80 de 1993 (Artículo 25, numeral 12), como en las contrataciones estatales que se rigen por normas de derecho privado.

Este principio, conforme lo ha mencionado la Corte Constitucional (C-300-2012), está directamente relacionado con los de economía, eficacia (artículo 209 Constitución Política) y racionalidad de la intervención estatal (artículo 334 Constitución Política), dado que los estudios previos no son solamente necesarios para la adecuada ejecución del contrato en términos de calidad y tiempo, sino también para evitar mayores costos a la administración.

Ley 734 de 2002, en el Artículo 48 establece como una falta gravísima en el numeral 30. “Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental”.

La Ley 99 de 1993 establece en el Artículo 49.- De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental.

Acorde a los estudios de necesidad y pliegos de condiciones de la licitación pública No. 14000050 OL de 2014, la Aerocivil dio inicio al proceso de selección y adjudicó el contrato 14000160-OK comprometiendo una inversión de \$142.643.464.603 a ejecutarse en varias vigencias con plazo de entrega el 29/11/2017, sin embargo evidencia la CGR que dicho proyecto de obra pública no tenía todos los componentes y permisos indispensables para iniciar su construcción, aspectos que llevaron desde el inicio del contrato a modificaciones del cronograma de ejecución, de los compromisos presupuestales (vigencias futuras), de diseños en cuanto a ubicación de los edificios (torre de control y cuartel de bomberos), cambios de ítems y/o especificaciones técnicas, afectando los plazos contractuales inicialmente pactados y la reprogramación de las vigencias futuras, es así como un contrato planificado desarrollarse en 1020 días hasta el Modificadorio 8 alcancen los 1903 días calendario (86,6% más) y aun sea incierta la fecha de terminación.

Lo anterior, denota deficiencias en la planeación, ya que si bien se adelantó una consultoría para los estudios y diseños del proyecto, desde su inicio se empezó a

presentar falencias tales como: se adolecía de la actualización de la licencia ambiental, para poder llevar a cabo las modificaciones estructurales del aeropuerto, no se contaba con la adquisición de todos los predios necesarios para emplazar el proyecto y la capacidad energética necesaria y por el último no se estipuló en el contrato un término para la revisión y ajuste de los diseños por parte del contratista, así:

1. El proceso de Modificación de la Licencia Ambiental se inició el 7 de noviembre de 2014<sup>28</sup> y se extendió hasta el 6/11/2015, cuando se cumplieron las actividades requeridas por la ANLA, si bien La Resolución 855 de 2015 de Modificación de la Licencia Ambiental fue aprobada el 22/07/2015 estaba condicionada a requerimientos antes del inicio de las obras (socializaciones con las comunidades, acuerdos con la alcaldía, ajuste fichas ambientales y levantamientos de información) y otros antes del inicio de unas actividades.
2. Revisión de Diseños: en las actas de inicio de los contratos de Obra e Interventoría se estableció un plazo de 120 días para revisión de diseños, periodo que se surtió entre el 13 de febrero hasta el 11 de junio de 2015, sin embargo, contractualmente no quedó establecido dicho plazo, por ello es la misma Entidad que luego conceptúa<sup>29</sup> que el término señalado de 120 días no hace parte del plazo contractual y por ende se deberá adicionar este lapso de tiempo al plazo de ejecución inicialmente pactado en el contrato.

Finalmente en Comité de Prórrogas y Adiciones se acordó restituir en los contratos de obra e interventoría un plazo de 226 días, por el tiempo utilizado en la revisión de los diseños y en el otorgamiento de la modificación de la licencia ambiental, es decir el transcurrido hasta el inicio de actividades de ejecución (9/11/2015), sin embargo dicha prórroga no está avalada en ninguno de los Modificatorios contractuales.

3. Predios, sólo hasta el 14/04/2015<sup>30</sup>, el grupo de planes maestros solicita al de inmuebles la compra del predio y desde el 4/09/2015 la Entidad inició la gestión de adquisición del predio denominado Biter 26<sup>31</sup> de un área de 23.551 m<sup>2</sup> ante la Armada Nacional y posteriormente en el Ministerio de Defensa, negociación que culminó en 2017 con la entrega o permiso de intervención voluntaria del predio. Terrenos necesarios para desarrollar la vía San Miguel, red de media tensión y el cuartel de bomberos.

---

28 Comunicación 4120-E1-62252 de diciembre de 2014

29 Comunicación 1051-2016003124 del 15/02/2016 de la Oficina Jurídica

30 Comunicación 400331106.0043.2015008859 del 14/04/2015

31 Batallón de Instrucción Entrenamiento y Reentrenamiento

Los plazos adicionales de complemento de las actividades ambientales, revisión de diseños y adquisición de predio llevaron a cambios en los cronogramas iniciales y modificación en las ejecuciones planeadas, reprogramación de las vigencias futuras, dilatando el inicio de las obras, pese a que se había suscrito el acta de inicio el 13/02/2015, una vez complementadas las actividades ambientales sólo hasta el 09/11/2015, se suscribió el *Acta de Complemento del Acta de Inicio* para iniciar la etapa de construcción.

De otra parte, para garantizar el cumplimiento de los compromisos ambientales se realizó la primera modificación del contrato incorporando 9 Items No Previstos para la Implementación del Plan de Manejo Ambiental y Control de Calidad por \$1.320 millones.

Finalmente, las deficiencias en planeación llevaron a prorrogar en 226 días periodo comprendido entre el 30/11/2017 al 13/07/2018, los contratos de obra e interventoría, que, aunque no configura mayores costos al proyecto derivados del pago primariamente acordado por esta gestión; si es claro que el proyecto lleva 226 días por encima del plazo planeado sin que exista un acto administrativo o contractual que soporte esta dilación.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria, por vulneración de la normatividad citada.

### **Hallazgo No. 26. IVA de los contratos 14000160-OK y 14000157-OK. Administrativo.**

En los pliegos de condiciones y estudios previos de los procesos licitatorios para la ampliación del aeropuerto de Leticia y su interventoría se establecieron los presupuestos contemplando el valor del Impuesto de Valor Agregado, IVA sobre la utilidad para el caso del contrato de obra y el IVA sobre el costo básico para el de interventoría, por ello las ofertas económicas (Formatos 7) de los contratistas tiene incluido en los costos este concepto, y forma parte del valor del contrato, y la forma de pago (Cláusula 4), así:

Tabla 35. Valor del IVA en los contratos 14000160-OK y 14000157-OK

Contrato	Cláusula	Valor Contrato (\$)	IVA (16%)
14000160-OK	Cuarta. Valor del Contrato y Forma de Pago	142.643.464.603 incluido IVA	673.144.207
14000157-OK	Tercera. Valor del Contrato y Respaldo Presupuestal	8.839.491.450 incluido IVA	1.219.240.200

Fuente: Elaboración propia de la CGR con información de los contratos de obra e interventoría

No obstante, el lugar de ejecución de los contratos es la ciudad de Leticia, donde de acuerdo a la Ley 223 de 1995<sup>32</sup>, Artículo 270, literal b *“la prestación de servicios realizados en el territorio del departamento del Amazonas”* tiene exclusión del régimen del impuesto sobre las ventas.

Para el contrato de obra, la Entidad solicitó se discriminen las actividades propias y necesarias para la ejecución del contrato que se ejecuten por fuera del Departamento, a lo cual el contratista manifiesta<sup>33</sup> *“cada una de las actividades se están ejecutando en el sitio y/o son desarrolladas en el municipio de Leticia y en este sentido todos los servicios se encuentran excluidos del pago del impuesto sobre las ventas”*

Sin embargo, se observó que la Entidad liquidó y canceló a los contratistas<sup>34</sup> en las primeras actas parciales de obra y de interventoría el valor correspondiente al acta por concepto del IVA, así:

Tabla 36. Relación de las Actas de Obra del Contrato 14000160-OK

Acta de Obra No.	Periodos Facturados		Costo Total	Factura de Venta No	Fecha Factura	IVA (\$)
1	01/08/2015	30/11/2015	5.438.402.335	1	24/11/2015	25.664.190
2	01/12/2015	31/12/2015	5.034.226.760	5	17/12/2015	23.756.858
3	01/01/2016	30/06/2016	3.570.230.757	6	28/07/2016	16.848.162
4	01/07/2016	31/07/2016	3.136.278.276	7	28/07/2016	14.800.310
5	01/08/2016	31/08/2016	3.960.293.150	9	12/09/2016	18.688.893
<b>Total</b>						<b>\$99.758.413</b>

Fuente: Reporte de Relación de Pagos SIIF Nación.

Tabla 37. Relación de las Actas de Pago del Contrato 14000157-OK

Acta No.	Fecha	Factura No.	Costo Total (\$)	IVA (\$)
1	jul-2015	996	407.249.507	56.172.346
2	ago-2015	1149	219.114.371	30.222.672
3	nov-2015	1186	415.668.091	57.333.530
4	dic-2015	1276	139.991.027	19.309.107
5	ene-2016	1277	139.991.027	19.309.107
6	feb-2016	1278	139.991.027	19.309.107
7	mar-2016	1363	139.991.027	19.309.107
8	Abr-2016	1364	139.991.027	19.309.107
9	May-2016	1403	229.976.192	31.720.854
10	Jun-2016	1457	229.976.192	31.720.854

<sup>32</sup> Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones

<sup>33</sup> Comunicación 2016038453 del 10/05/2016

<sup>34</sup> Quienes son los responsables de cobrar el impuesto y consignarlo en la DIAN

11	Jul-2016	1503	229.976.192	31.720.854
12	Ago-2016	1549	229.976.192	31.720.854
13	Sep-2016	1598	229.976.192	31.720.854
<b>Total</b>				<b>\$398.878.352</b>

Fuente: Reporte de Relación de Pagos SIF Nación.

Sin embargo, estos pagos realizados por un concepto no debido, hasta el momento no se han reintegrado a la Entidad y tampoco se conoce el destino que se le darán a los recursos no utilizados del IVA y que fueron apropiados desde la suscripción de los contratos.

Lo anterior denota falta de claridad de la Entidad de las condiciones tributarias de las zonas donde se desarrollarán los contratos, generando que se apropien recursos en los presupuestos por conceptos que no corresponden, sobrestimando el valor de las apropiaciones y de otra parte, deficiencias en los controles financieros, una vez se liquiden y no correspondan se genera el riesgo de dilación en la recuperación de estos recursos y desgaste administrativo.

### **Hallazgo No. 27. Actas de Modificación de Items no Previstos sin Aumento de Valor. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La Ley 80 de 1993 establece en su "Artículo 23°. De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. "Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo."

El principio de planeación es una manifestación del principio de economía consagrado en el Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6,7 y 12 a 14 de esta disposición.

A marzo de 2020 la CGR pudo evidenciar que, la Aerocivil en desarrollo del contrato 14000160-OK, ha aprobado 8 Modificatorios y/o Actos Modificatorios donde, en 6 de ellos se han adicionado 296 nuevos ítems no previstos, que representan el 21,5% de las obligaciones pactadas en la propuesta económica del contrato.

Tabla 38. Relación de los Items No Previstos del Contrato 14000160-OK

Modificadorio No.	Items No Previstos	Numeración de los Items	Adiciones	Acta de Modificación No.
-------------------	--------------------	-------------------------	-----------	--------------------------

2 del 23/12/2016	9	Ambientales: NP 8.1 a NP 8.9		1 del 23/12/2016
3 del 03/07/2018	156	NP-1 al NP-156		3 del 20/06/2018
4 del 24/08/2018	2	Eléctricos NP-202, NP-203		4 del 23/08/2018
5 del 29/11/2018	39	NP-157 al NP-195		5 del 20/11/2018
6 del 26/06/2019	9	Obras varias NP-10.1, NP-13.1, NP-13.3, NP-13-19, NP-13.20, NP-13.30, NP-13.34, NP-13.8, NP-155	15.001.121.420	6 del 8/05/2018
7 del 29/10/2019	81	NP-203 hasta NP-356, 77 sin aumento de valor y 4 con aumento de valor	17.097.522.708	7 del 04/09/2019
<b>TOTAL</b>	<b>296</b>			

Fuente: Elaboración CGR con Información de los Modificatorios del Contrato 14000160-OK

Los modificatorios o adicionales en los contratos de obra, cuando están justificados son permitidos por la reglamentación contractual, sin embargo en este contrato los modificatorios de inclusión de nuevos ítems, generan un impacto pues no todos cuentan con la adición de recursos para su pago, situación que lleva a que en las Actas de Modificación de mayores y menores cantidades e ítems no previstos, a fin de balancear el aspecto financiero y no afectar el valor del contrato, la Entidad debe hacer una “Redistribución de Actividades”<sup>35</sup>, tendiente a, dejar de ejecutar algunas cantidades de obra inicialmente previstas y darle cabida a los ítems no previstos; mecanismo que ha hecho carrera al interior del sujeto de control, convirtiéndose en práctica común que, permite que poco a poco, en aras de priorizar actividades nuevas o cambiar especificaciones técnicas, se varía la estructuración inicial de ejecución de la obra.

Las modificaciones sucesivas en ítems y cantidades contractuales en las Actas a fin de mantener el valor del contrato, generan el riesgo de cambiar especificaciones e ítems esenciales, denotan falencias en la planeación de los proyectos, más aun cuando es la Aerocivil la Entidad técnica y con la experiencia en la estructuración y ejecución de proyectos en temas aeroportuarios en Leticia, así mismo, debilidades en la función de la interventoría y supervisión del contrato, por cuanto los actos de modificación contractual para su aprobación requieren su concepto. Lo anterior, en contravía del Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

De otra parte se encontró las siguientes situaciones en las Actas de Modificación:

1. Las cantidades de los ítems se disminuyen hasta llegar a uno o cero y en futuras actas de modificación nuevamente incrementan la cantidad, esto se observa en el 70% de los ítems, lo cual contradice la justificación que las modificaciones se deben a las necesidades del proyecto y una vez revisados planos y diseños, a manera de ejemplo:

---

35 Cláusula Tercera de los Modificatorios 2,3,4 y cláusula cuarta del Modificadorio 5, todos del contrato 14000160-OK

Tabla 39. Cantidades de Ítems en Actas de Modificación

ITEM	UNID	Formato 7	CANT MODI N° 1	CANT MODI. N° 3	CANT MODI. N° 4	CANT MODI. N° 5	CANT MODI. N° 6	CANT MODI. N° 7	CANT MOD 7 BALANCE 9
1.7.1	M2	275,00	275,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	296,50
1.8.04.01	UN	465,00	465,00	912,00	912,00	1823,00	823,00	450,00	450,00
1.8.06.03	UN	1,00	1,00	30,00	30,00	30,00	0,00	0,00	0,00
1.8.08.02	UN	104,00	1,00	104,00	104,00	18,00	18,00	20,00	20,00
1.8.08.03	UN	88,00	1,00	88,00	88,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.8.08.04	UN	74,00	1,00	74,00	74,00	106,00	106,00	106,00	106,00
1.8.08.06	UN	175,00	1,00	175,00	175,00	326,00	326,00	326,00	326,00
1.8.08.07	UN	36,00	1,00	36,00	36,00	25,00	25,00	25,00	25,00
1.8.08.11	UN	31,00	1,00	31,00	31,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.8.09.01	UN	154,00	1,00	154,00	154,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.8.09.03	UN	60,00	1,00	45,00	45,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.8.09.04	UN	48,00	1,00	1,00	1,00	32,00	32,00	32,00	1,00
1.8.09.06	UN	45,00	1,00	45,00	45,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.8.09.07	UN	70,00	1,00	1,00	1,00	19,00	19,00	19,00	1,00
1.9.57	UN	22,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	30,00	30,00
1.9.62	UN	14,00	7,00	7,00	7,00	10,00	2,00	2,00	2,00
2.6.2	ML	13,66	13,66	286,27	286,27	696,27	696,27	180,00	180,00
2.6.3	M2	224,03	224,03	574,03	574,03	247,03	247,03	75,00	75,00
2.6.4	ML	33,60	33,60	63,60	63,60	35,94	35,94	1,00	1,00
2.18.1	M2	29,42	29,42	1,00	1,00	83,41	83,41	88,00	88,00
2.22.01.02	UN	27,00	27,00	0,00	3,30	46,00	27,00	36,00	39,00
3.9.57	UN	1,00	22,00	22,00	22,00	27,00	30,00	1,00	1,00
3.9.60	ML	30,00	1,00	1,00	1,00	1,00	30,00	30,00	30,00
3.11.11	ML	66,00	1,00	1,00	1,00	1,00	66,00	0,00	0,00
3.15.2	M2	517,00	1,00	1,00	1,00	1,00	517,00	517,00	517,00
3.15.3	M2	769,00	1,00	1,00	1,00	1,00	769,00	769,00	769,00

Fuente: Elaborado CGR con información de Actas de Modificación del Contrato 14000160-OK

2. En los ítems que tiene como unidad de medida Global se estableció, la cantidad uno (1), que significa que en el valor del precio unitario incluye todos los componentes para su realización del mismo, sin embargo, se observa que en las actas de modificación posteriores se incrementa la cantidad.

Tabla 40. Cantidades de Ítems en Actas de Modificación

ITEM	DESCRIPCION	UNID	CANT MOD N° 1	CANT MOD. N° 3	CANT MOD. N° 4	CANT MOD. N° 5	CANT MOD. N° 6	CANT MOD. N° 7
NP 8.1	Estudios Complementarios Implementación PMA de acuerdo a requerimientos autoridad ambiental	GL	1,00	1,00	1,00	1,14	1,00	1,00
NP 8.2	Estudio Ficha Forestales	GL	1,00	1,00	1,00	1,14	1,00	1,00
NP 8.3	Plan de Manejo de Trafico	GL	1,00	1,00	1,00	1,14	1,00	1,00
NP 8.4	Estudio para Control y Manejo de Fauna	GL	1,00	1,00	1,00	1,14	1,00	1,00
NP 8.5	Seguimiento Plan Fauna	GL	1,00	1,00	1,00	1,14	1,30	1,68
NP 8.6	Estudio Hidrológico e Hidrogeológico	GL	1,00	1,00	1,00	1,14	1,00	1,00

NP 8.7	Estudio de Paisajismo	GL	1,00	1,00	1,00	1,14	1,00	1,00
NP 8.8	Compensación Forestal De Acuerdo a Requerimientos	GL	1,00	1,00	1,00	1,14	1,00	1,50
NP 8.9	Seguimiento Fichas Ambientales PMA de acuerdo a Requerimientos Autoridad Ambiental	GL	1,00	1,00	1,00	1,14	1,30	1,30

Fuente: Elaborado CGR con información de Actas de Modificación del Contrato 14000160-OK

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria, por vulneración de la normatividad citada.

### Hallazgo No. 28. Cumplimiento Especificación Técnica. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

En la propuesta económica del contratista Consorcio Aeropuerto Internacional de Leticia que hace parte del contrato 14000160-OK, para el ítem 1.5.3, correspondiente al terminal de pasajeros estableció un valor de \$10.997 el kg, encontrándose en su Análisis de Precios Unitarios, que para la instalación de la estructura metálica entre otros materiales necesita la utilización de Lámina CR con valor unitario de \$290 por kilogramo de estructura.

Tabla 41. Valor del Ítem 1.5.3

Ítem	Descripción	Und	Valor \$
1.5.3	Estructura Metálica para pérgolas de patios incluye: columnas, vigas de amarre, perfiles, anclajes, tornillería, platinería contempla también fabricación, transporte, suministro y montaje.	Kg	\$10.997

Fuente: Propuesta Económica del contratista Consorcio Aeropuerto Internacional Leticia

Sin embargo, la interventoría del contrato MAB Ingeniería de Valor, en su informes mensuales ha sido reiterativa con el contratista, para que complete el cerramiento en lámina de estructura de cubierta pérgola, y ante la negativa del contratista, en su informe No. 61 correspondiente al periodo Febrero de 2020, concluye que el contratista, no instaló la lámina CR en la estructura metálica, por tanto, el ítem se encuentra incompleto y determina que se han instalado y pagado 187.238 kg de estructura metálica, sin que esté justificado el pago de este ítem en cuantía de \$54.299.020.

Lo anterior ya que a pesar de lo establecido en el numeral 7,1 de la Cláusula Séptima, del acápite de Obligaciones Generales del Contratista<sup>36</sup> y de los controles efectuados por la interventoría que son de conocimiento de la Aerocivil, acorde al informe de seguimiento de febrero del presente año, evidencia la CGR que, la Entidad no ha dado cumplimiento a su obligación derivada de lo establecido en el numeral 4<sup>37</sup> del Artículo 4 de la Ley 80 y en el numeral (a) del

<sup>36</sup> Desarrollar el objeto del contrato en las condiciones de calidad, oportunidad y obligaciones definidas en el presente contrato y sus anexos técnicos..."

<sup>37</sup> Artículo 4o. De los derechos y Deberes de las Entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las Entidades estatales:

artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, tendiente a “*declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato...*”.

Generándose el riesgo de incumplimiento de las especificaciones técnicas, que se paguen ítems incompletos y atraso en el cumplimiento de plazos contractuales, que puedan impactar de manera general el desarrollo del contrato, que deriven en el inicio de trámites administrativos más gravosos y demorados, al tener que perseguir la garantía de cumplimiento, calidad y/o estabilidad, que respalda la obra contratada.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria, por vulneración de la normatividad citada.

### **Hallazgo No. 29. Afectaciones en contrato 1800814-H2 por obras civiles no terminadas en los terminales de los aeropuertos de Leticia y Pasto. Administrativo.**

El 28 de agosto de 2018 la Aerocivil suscribió el contrato de compraventa 1800814-H2<sup>38</sup>, el cual, acorde al plazo establecido en los pliegos de condiciones, tendría una vigencia de 4 meses, cuya ejecución a partir del 28 de agosto de mismo año, se supeditaba al cumplimiento de las adecuaciones de las áreas de instalación y suministro eléctrico para las pruebas de los equipos en los aeropuertos de Leticia y Pasto, aspectos obligacionales incumplidos, pues no se encontraban finalizados y no permitieron al contratista cumplir con su cronograma de diseño, instalación y entrega de los equipos contratados<sup>39</sup>, debiendo extender la vigencia del contrato, en casi el doble del término pactado, a través de dos modificatorios donde se prorrogó el plazo del 28/12/2018 hasta el 14/06/2019.

Lo anterior, debido a fallas de la Entidad, en la estructuración, desarrollo y coordinación de los proyectos de infraestructura de los terminales, que al no terminarse en tiempo, o no tener en cuenta todas las variables que tiene la instalación del sistemas BHS para el manejo de equipajes, generan el atraso o suspensión de obras en el contrato de instalación, tal como se evidencia a este respecto<sup>40</sup>, donde:

---

4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

38 Contrato 18000814-H2 de 2018, suscrito el 28/08/2018, contratista: Beumer Group Colombia SAS, valor: \$3.213.464.576 incluido IVA y plazo hasta el 28/12/2018

39 Instalación de las bandas transportadoras, monoplanares, cintas de equipaje y carrouseles, del sistema de manejo de equipajes en las áreas de llegada y salida

40 Situaciones observadas por el contratista en 3 visitas técnicas que realizó a los aeropuertos con el fin de verificar los zonas del proyecto, corroborar los planos tendientes a realizar el diseños de los elementos y posteriormente verificar el avance de las obras civiles en las áreas de llegadas y salidas donde se debían instalar los equipos.

- En el aeropuerto de Leticia fue necesario cortar elementos de la estructura de concreto del edificio terminal para que puedan permitirse la instalación de las bandas en la zona de llegadas, igualmente la ampliación de la apertura en los muros para obtener las dimensiones requeridas y conflicto con otras en la zona de check-in.
- En el aeropuerto de Pasto se encontraron interferencias de las tapas de mantenimiento del edificio con la zona donde se instaló las bandas de llegadas, no había placa de concreto, conflicto de paredes en las áreas de check-in, fue necesario demoler muros.
- En ambos aeropuertos hasta el momento de la instalación no se contaba con las acometidas y suministro eléctrico regulado para la gestión de estos equipos que llevaron a que las pruebas de instalación y operación se realicen con energía suministrada por las plantas eléctricas.

Debilidades y deficiencias en la coordinación en tiempos, etapas y administración de proyectos por parte de las diferentes Direcciones de la Aerocivil, que si bien no generó un mayor valor del contrato, si derivó, en modificaciones donde se debió prorrogar la ejecución y retrasar el beneficio social de mejora en los índices de tiempo, seguridad de la gestión del equipaje para los usuarios de los terminales aéreo de Leticia y Pasto.

### **Hallazgo No. 30. Áreas Subutilizadas del proyecto de Leticia. Administrativo**

El Plan Maestro del aeropuerto de Leticia (Resolución N° 00606 del 2008), definió la capacidad necesaria para el movimiento de aeronaves, pasajeros, carga y vehículos, buscando la mayor comodidad para los usuarios de esta terminal aérea<sup>41</sup>; los estudios y diseños de la modernización del aeropuerto estuvieron a cargo de una consultoría y fueron aprobados para la Entidad.

Si bien, no se desconoce que el periodo de diseño del aeropuerto de Leticia es a 20 años, y que se viene presentando un crecimiento de pasajeros y carga en el mismo, sin embargo, a la fecha<sup>42</sup> de visita de la CGR, se observa que algunas áreas de la ampliación del aeropuerto aún no se encuentran operativas y el edificio terminal no guarda relación con el movimiento de pasajeros que tiene en el momento<sup>43</sup>, así como el incremento de las áreas destinadas para el movimiento de pasajeros internacionales y la parte administrativa de Aerocivil que tiene áreas sin ocupación y por ende subutilizadas, la zona comercial y las oficinas (back office) de las aerolíneas aún no se encuentra ocupadas, adicional a que la ampliación

---

41 Estudios Previos "Objeto: Contratar la Construcción del Terminal, Torre de Control, Cuartel de Bomberos y Obras de Infraestructura Complementaria del Aeropuerto "Alfredo Vásquez Cobo" de la Ciudad de Leticia-Amazonas". Numeral II Justificación, penúltimo párrafo.

42 Visita realizada el 10 y 11 de febrero de 2020

43 Entre el 2015 y 2019 el incremento en los vuelos (salidos y llegados) fue de 11%, para un promedio de 2.2% por año

conllevó un desarrollo de parqueaderos, vías de acceso y urbanismo que tiene un peso de 20.09% en el valor del contrato<sup>44</sup>.

Tabla 42. Relación de Áreas de los Edificios o Hitos Contractuales

Edificación o Hito Contractual	Área Anterior	Área Ahora	Incremento en Área
Terminal de Pasajeros	1.704 m <sup>2</sup>	11.136 m <sup>2</sup>	6,5 %
Torre de Control	115 m <sup>2</sup>	1.877 m <sup>2</sup>	16,3 %
Cuartel de Bomberos	280 m <sup>2</sup>	1.237 m <sup>2</sup>	4,4 %
Terminal de Carga, Policía y DIAN	930 m <sup>2</sup>	2.130 m <sup>2</sup>	2,3 %
Vías de acceso, urbanismo y parqueaderos	3.820 m <sup>2</sup>	46.302 m <sup>2</sup>	12,1 %
Pista	Longitud = 2100 m Área = 94.000 m <sup>2</sup>	Longitud = 2.400 m Área = 108.676 m <sup>2</sup>	1,2 %
Plataforma	16.206 m <sup>2</sup>	41.453 m <sup>2</sup> Pasajeros: 25.562 m <sup>2</sup> Carga: 2.685 m <sup>2</sup>	2,6 %

Fuente: Elaboración CGR con información tomada de del Informe Mensual No. 61 del periodo febrero de 2020, contrato 14000157-OK

La ampliación y modernización de la infraestructura aeroportuaria es directamente proporcional con los costos de mantenimiento, es así como haciendo un comparativo de algunos de los costos fijos de operación del aeropuerto de las vigencias 2015 y 2019, se encuentra incrementos siendo los conceptos más significativos los de servicios públicos (energía, acueducto), vigilancia y servicio de aseo, aspecto que hasta el momento, no es proporcional con los ingresos, pues el número de operaciones se ha mantenido, aunado a los recursos del presupuesto que tendrá que destinar la Entidad para el mantenimiento periódico de los edificios por las condiciones climáticas de la zona.

Tabla 43. Comparación de los Costos Fijos del Aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo

Concepto de Pago	Valor por Periodo		Incremento Calculo CGR	Cantidad	
	2015	2019		2015	2019
Servicio de Energía	\$524.266.493	\$953.905.178	82,0%		
Servicio de Acueducto y Alcantarillado	\$102.836.800	\$248.916.253	142,0%		
Costo de Nómina, Seguridad Social, Parafiscales y Cesantías	\$3.057.675.374	\$4.459.869.452	45,9%	38 Servidores públicos	53 Servidores públicos
Contrato de prestación de servicio de Vigilancia	\$956.153.894	\$1.661.474.942	73,8%	16 puestos de servicio	24 puestos de servicio
Contrato de prestación de servicio de Aseo	\$59.100.000	\$186.604.920	215,7%	5 Operarios	15 Operarios

Fuente: Tomado de comunicación 1020.106 – 2020012156 del 16 de abril de 2020, respuesta a Oficio AFUAEAC – 13, numeral 7.

<sup>44</sup> Cálculo presentado en la página 32 del Informe de Interventoría No 61 correspondiente al mes de febrero de 2020.

Las áreas del terminal que se construyeron y no se encuentren prestando ningún servicio, se empiezan a deteriorar, aumentando los costos de mantenimiento y operación del aeropuerto, denotando que no eran necesarias o un sobredimensionamiento del proyecto.

### **Hallazgo No. 31. Acuerdo Conciliatorio. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

El deber de Planeación, en tanto *manifestación del Principio de Economía*<sup>45</sup>, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.

*La Ley 80 de 1993, Art. 4. De los derechos y los deberes de las Entidades estatales, establece: (...) 9. Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.*

*La Ley 80 de 1993, Art. 26. Del principio de responsabilidad, en virtud de este principio:*

1. 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.

---

45 Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, Modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: Maduración de proyectos. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la Entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

*La Ley 734 de 2000, Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

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

En la ejecución del contrato 14000160-OK, se observa que la Entidad y el Contratista acudiendo a la cláusula Vigésima Primera del contrato, Solución de Controversias, realizaron un proceso de Conciliación, el cual fue admitido por La Procuraduría Sexta Judicial II para Asuntos Administrativos<sup>46</sup>, sin embargo dicha Conciliación Extrajudicial que se tasó en \$5.560.386.130, fue improbadado por El Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en este momento se encuentra pendiente la resolución de un recurso de reposición<sup>47</sup>.

Encontrando La CGR que en la tasación del valor de la conciliación, el contratista liquida como costo indirecto el valor del IVA sobre la Utilidad, el cual no aplica para el contrato, por tanto la conciliación se reduciría en \$5.534.146.289,64.

Expone el contratista que *“se presentaron hechos y circunstancias no imputables que dieron lugar al rompimiento del equilibrio económico del contrato N° 14000160-OK-2014, en contra del Consorcio Aeropuerto Internacional Leticia”*, con ocasión de la suscripción del Acta de Modificación No. 2 de Mayores y Menores Cantidades e Inclusión de Ítems No Previstos sin aumento de valor suscrita el 22/02/2017 donde se incluían en el contrato 58 ítems no previstos, dando cumplimiento al procedimiento dicha solicitud que fue avalada por la interventoría y aprobada en el Comité de Modificaciones, Adiciones y Prórrogas del 29/08/2017 (Acta 25)<sup>48</sup>, sin embargo, no se suscribió el respectivo Modificatorio, por tanto, no se legalizó la decisión tomada en el Comité. No obstante, el contratista ejecutó cantidades de obra de algunos ítems no previstos aprobados pero no legalizados

---

46 La Procuraduría Sexta Judicial II para Asuntos Administrativos resolvió la admisión de la solicitud de conciliación, mediante auto No. 417 del 10 de septiembre del 2018. En audiencia del 17 de octubre del 2018, las partes lograron acuerdo conciliatorio, el cual fue avalado por el Agente del Ministerio Público.

47 Recurso de reposición interpuesto por la contratista, se encuentra al despacho desde el 5 abril de 2019, para proveer decisión.

48 “El Comité aprobó la inclusión de los ítems no previstos sin adición de valor, teniendo en consideración los argumentos y justificación técnica presentados por los contratistas de obra e interventoría, la supervisoría del contrato de interventoría y el área ejecutora”

en cuantía de \$5.561.899.862,38, como lo expone en las pretensiones del proceso<sup>49</sup>.

La falta de justicia conmutativa, por hechos no atribuibles al contratista, y si por hechos imputables a la administración contratante, en la medida en que aprobó y no modificó el contrato, determinó el camino al inicio de una acción judicial.

Tal situación, llevará a que la Entidad impacte sus recursos, reflejados en una merma de los mismos, por cuanto el proceso de Conciliación Judicial recomendó a la Entidad conciliar por 25 Ítems No Previstos en \$5.560.386.130 incluido IVA, lo anterior, denota debilidades y dilación en el proceso de modificación y legalización Contractual. Numeral 2.4 Comité de Adiciones, Modificaciones o Prórrogas<sup>50</sup>, establecido en la Resolución 02540 del 2016, Resolución 3128 de 2017, por medio de la cual se adoptan el Manual de Contratación, vigente para la fecha de los hechos, adicional a los Principios de Planeación y Economía.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria, por vulneración de la normatividad citada.

### **Hallazgo No. 32. Obras Inconclusas Contrato 14000160-OK y Operación del Aeropuerto. Administrativo con posible incidencia Disciplinaria.**

En visita efectuada por la auditoría de la CGR al aeropuerto Vásquez Cobo de Leticia, el 10 de febrero de 2020, se pudo evidenciar que pese a que se realizó una operación temprana de las obras<sup>51</sup>, se presentan atrasos en hitos estructurales del proyecto:

- No se cuenta con la totalidad de las ampliaciones de plataforma, pista, vías y urbanismo.
- El cuartel de bomberos es el edificio que menor avance de obra presenta.
- Los edificios terminales, presentan faltantes de acabados o instalación de equipos, no se ha definido el paisajismo, entre otros.
- Falta la instalación del foso eyector en el terminal de carga.

Estableciéndose que a febrero de 2020, el porcentaje de avance es del 84,46% y que frente a su programación presenta un atraso del 7,83%, sin embargo, queda un 15,54% de obra faltante que debían ejecutarse hasta el 30 de abril de 2020,

---

<sup>49</sup> Se presentan 20 Ítems No previstos acordados y aprobados por la interventoría.

<sup>50</sup> 2.4. COMITÉ DE ADICIONES, MODIFICACIONES O PRÓRROGAS.

Funciones del comité: 1. Aprobar con base en las peticiones y los estudios presentados por las áreas ejecutoras, la adición en valor, modificación, prórroga y cesión y endoso de derechos económicos de los contratos que superen la menor cuantía, previo a la elaboración del contrato adicional, modificatorio, otrosí o acta de reconocimiento respectiva.

<sup>51</sup> El 19 de septiembre de 2019, dando en funcionamiento los edificios terminales de pasajeros y carga, la torre de control, el centro administrativo de carga

última fecha indicada en el Modificadorio No 8, sin que, pese a las prórrogas otorgadas, se observe por parte del contratista avances significativos en el cumplimiento obligacional de las obras, que den certeza de la culminación de los ítems faltantes, lo anterior teniendo en cuenta los avances de obra que presenta la interventoría a noviembre de 2019 y febrero de 2020.

Tabla 44. Porcentaje de Avance de los Hitos del Contrato 14000160-OK

Edificio y/o Zona	% Edificio Modificadorio 7	% Avance Nov/2019	% Avance Feb/2020
Terminal de Pasajeros	30,75	29,52	29,96
Torre de Control	3,19	3,51	3,19
Edificio de Bomberos	3,45	0,59	1,06
Urbanismos y Vías	20,09	20,52	19,71
Terminal de Carga CAC	4,37	3,43	3,66
Zona Aire (plataforma-pista)	14,81	13,28	14,2
Ítems Ambientales	1,36	1,3	1,36
Ítems No Previstos	21,59	9,96	11,25
IVA	0,39	0,07	0,07
<b>Total Contrato</b>	<b>100</b>	<b>82,18</b>	<b>84,46</b>

Fuente: Informes de Interventoría de los periodos noviembre de 2019 y febrero de 2020

Lo anterior ya que, tal como se coteja en 8 modificadorios al contrato, los atrasos se presentaron desde el inicio con la licencia ambiental, la revisión de diseños, en la adquisición de predios, etc., así como, los ajustes al presupuesto para la inclusión de nuevos ítems requeridos por el contratista, e igualmente por el contratista con la afectación en el cronograma por la dilación en el transporte y suministro de los materiales<sup>52</sup> (agregados, cemento, asfalto), y los procesos constructivos no muy eficientes sobretodo en esta última etapa, han extendiendo la ejecución en 880 días por encima de los 1020 días del plazo inicial, donde se había proyectado la entrega para el 30 de abril de 2020 y hoy día, pese a que le quedan 36 días de ejecución, no se tenga certeza de la fecha de su culminación<sup>53</sup>. Viéndose afectado en forma directa, el beneficio social que tiene inmerso la ampliación del aeropuerto, para la comunidad y los usuarios directos e indirectos de carácter comercial, misional del terminal aeroportuario y población en general que transita por las áreas de influencia del proyecto, aunado al desgaste para la Entidad, que administrativamente debe proceder a ajustar las metas del proyecto,

52 El riesgo de los suministros y transporte de materiales es del contratista, sin embargo, la Entidad ha realizado un acompañamiento al contratista para destrabar el suministro de cemento y su transporte.

53 En Comunicación 1020.106-2020013609 del 05/05/2020 respuesta a oficio AF-UAEAC-029, punto 2 la Entidad expresó que: "Se tiene previsto un plan de reinicio en dos (2) fases, a saber: (i) La fase uno (1) se desarrollará en un plazo de 30 días, con la elaboración de los protocolos de bioseguridad, con materiales que actualmente están en obra, personal de Leticia y la maquinaria en obra con operadores; (ii) La fase dos (2) se desarrollará en un lapso de 60 días, el cual incluye la llegada de todos los materiales que no pudieron entrar al proyecto por causa de cierre de fronteras en Leticia, llegada de personal de fuera de Leticia, cumpliendo la cuarentena en la ciudad de Leticia, acorde con los lineamientos dados por el Alcalde Municipal y Secretaría de Salud Departamental del Amazonas. Así las cosas, no se podrá ejecutar el contrato en el plazo restante de 36 días calendario..."

reprogramar y asignar nuevos recursos, extender el plazo del contrato y por ende el de la interventoría, conllevando a que en desarrollo del contrato ejecutado, se haya vulnerado los principios de economía y responsabilidad, por las debilidades que presenta la Entidad en sus procesos pre contractuales, en cuanto a completitud de diseños, ítems establecidos, plazos de intervención y presupuestos, que impactaron igualmente la ejecución y el cumplimiento del contrato en el plazo establecido, dando lugar a modificaciones dilatando el cumplimiento del objeto, circunstancias que adicional a las deficiencias en el seguimiento y control por parte de la Interventoría y supervisión, para exigir el cumplimiento de las obligaciones del contratista en términos de especificaciones técnicas y los cronogramas de obra, contravienen lo dispuesto en el Artículo 4, numeral 4, Artículo 5 numeral 2 y de la Ley 80 de 1993.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria, por vulneración de la normatividad citada.

Evidencias que al unisonó han sido objeto de observaciones al proyecto por parte de la Veeduría Especializada que está realizando un acompañamiento a la ejecución del contrato y que deja ver que las deficiencias en procesos constructivos, las demoras y solución a las deficiencias observadas, así:

Tabla 45. Seguimiento a Observaciones reportadas por la Veeduría Especializada al Proyecto

Observación	Avance	Acciones Realizadas por el contratista, interventoría o Aerocivil	Fecha Finalización	Comentario de la Entidad
<p><b>1. Afectación de las Vías</b></p> <p>El cumplimiento de los compromisos de arreglos en las vías (bermas, cunetas) afectadas con los procesos constructivos y por traslado de escombros.</p> <p>La deficiente señalización y el acceso sobre el tramo de la carrera 10 en días lluviosos, el empozamiento afecta la movilidad.</p>	85%	El contratista ha realizado actividades de limpieza, demarcación, señalización, en el sitio de disposición final de material sobrante. Estas actividades incluyen limpiezas y barrido de canales perimetrales a través del tramo de ingreso y salida de volquetas con y sin material sobrante.	Finalización del proyecto	En el ingreso al sitio de depósito de materiales de excavación (ZODME) se realiza mantenimiento periódico en las cunetas con el fin de garantizar la evacuación continua de las aguas lluvias y de escorrentía. La afectación parcial ocasionada a estas cunetas, se adecuarán a la finalización del proyecto. Respecto a la señalización y acceso sobre el tramo de la carrera 10, fue finalizada en su totalidad, por lo cual se eliminan los empozamientos que se presentaban. Queda pendiente la culminación una zona de la ciclorruta. De acuerdo con el informe mensual del mes de marzo de 2020, el porcentaje

Observación	Avance	Acciones Realizadas por el contratista, interventoría o Aerocivil	Fecha Finalización	Comentario de la Entidad
				pendiente por ejecutar equivale a un 2%.
<p><b>2. Torre de Control.</b> En la nueva torre, la visibilidad hacia la cabecera norte se encuentra afectada por obstáculos de árboles.</p>	100%	Se realizó la instalación de cámaras de largo alcance y está en funcionamiento	12/03/2020	Se instalaron unas cámaras que permiten la visibilidad a la cabecera 21 ocasionada por los árboles de la Universidad Nacional.
<p><b>3. Vía hacia el barrio San Miguel.</b>  Las demoras en la construcción de esta vía, está afectando a la comunidad.  Se estableció un protocolo para el uso de esta vía, sin que afecte la seguridad operacional de la pista en la cabecera 21</p>	98%	Se completa la estructura de la vía, placa huella en la totalidad de la vía nueva, queda pendiente la conexión a la vía existente. Se está efectuando cerramiento tipo I, sobre toda la cabecera 21, para efectos que no haya interferencia de la comunidad de San Miguel con respecto a la seguridad operacional, la vía queda totalmente por fuera de dicha cabecera. La Entidad adelantará un protocolo de entrega de la vía, donde se fijarán las condiciones de operación de la vía sin afectación de la seguridad operacional.		Teniendo en cuenta que el proyecto se encuentra suspendido desde el 26 de marzo de 2020, dada la situación de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID19, una vez reiniciadas las actividades se procederá a realizar la adecuación para la conexión entre la vía existente y la nueva vía, y el protocolo de entrega de la misma.
<p><b>4. Terminal de Carga.</b>  Continúa el empozamiento de aguas lluvias, que puede afectar la calidad del patio de maniobras.  Se instalaron 3 motobombas que no tienen la capacidad para evacuar el caudal y no se ha instalado el sistema de bombeo del foso eyector establecido en las especificaciones técnicas.</p>	60%	El empozamiento de aguas en la Terminal de Carga se debió a los ajustes de diseños requeridos por el sistema de bombeo del patio de maniobras y por consiguiente presentación de Ítem No Previstos para el nuevo sistema de bombas, además de la acometida eléctrica. Las nuevas bombas se encuentran ubicadas en el aeropuerto, a la espera de reactivación de actividades para poder iniciar la instalación del sistema de bombeo definitivo. En el proceso constructivo del patio de maniobras, se manejó el sello de juntas tipo polybit, así como la construcción de filtros e impermeabilización de los muros para prevenir cualquier daño.		Teniendo en cuenta que el proyecto se encuentra suspendido desde el 26 de marzo de 2020, dada la situación de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID19, una vez reiniciadas las actividades se procederá a instalar el sistema de bombeo definitivo y se construirán las obras complementarias de este sistema.
<p><b>5. Terminal de Pasajeros.</b>  Se observa deterioro progresivo de la pintura de algunos de los elementos estructurales y se evidencia la presencia de oxidación en la estructura, así como en los puntos donde se practicó soldaduras de los elementos metálicos.  Se solicitó aclaración en quién está la responsabilidad del mantenimiento del terminal, por cuanto ya está en</p>	90%	El Consorcio CAIL ha venido realizando la reparación de daños puntuales con pintura anticorrosiva, pintura intumescente y pintura tipo esmalte según sea el caso sobre la estructura. La responsabilidad es de CAIL, quién debe garantizar la calidad de sus actividades y de obra, además por cuanto el contrato se encuentra en ejecución y es deber del contratista entregar y mantener la obra con el cumplimiento de las especificaciones y calidad.	Finalización del proyecto	De acuerdo con el informe mensual del mes de marzo de 2020, el porcentaje pendiente por ejecutar equivale a un 2,41%. Se reitera la responsabilidad a cargo del contratista de obra CAIL y de mantener las obras hasta la entrega en su totalidad a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Observación	Avance	Acciones Realizadas por el contratista, interventoría o Aerocivil	Fecha Finalización	Comentario de la Entidad
operación.				
<p><b>6. Torre de Control</b></p> <p>Se encuentran estructuras expuestas a la humedad que presentan corrosión por no realizar un tratamiento y acabado adecuado para lograr su protección.</p> <p>Qué solución se ha dado a las áreas de la torre que están generando filtraciones de agua.</p>	90%	<p>El Consorcio CAIL ha venido realizando la reparación de daños puntuales con pintura anticorrosiva y pintura tipo esmalte según sea el caso, sobre la estructura, evitando de esta forma filtraciones por la estructura.</p> <p>En el próximo balance quedarán los recursos necesarios para la instalación de policarbonato en los puntos fijos sobre la lámina micro perforada, así como la instalación de la fachada sobre la estructura expuesta.</p>	Finalización del proyecto	De acuerdo con el informe mensual del mes de marzo de 2020 está ejecutado al 100%. Se reitera la responsabilidad a cargo del contratista de obra CAIL y de mantener las obras hasta la entrega en su totalidad a la Aeronáutica Civil.
<p><b>7. Ampliación Pista</b></p> <p>Con la ampliación y el desplazamiento del umbral de pista se han visto afectado las ayudas visuales e iluminación de la pista.</p>	20%	<p>La iluminación actual de la pista no se ha visto afectada por el desplazamiento del umbral. Las luces PAPI se desplazaron conforme al umbral actual de la pista.</p>		<p>La iluminación actual de la pista no se ha visto afectada por el desplazamiento del umbral. Las luces PAPI se desplazaron conforme al umbral actual de la pista.</p> <p>De acuerdo con el informe mensual del mes de marzo de 2020, la actividad de pista presenta un avance del 60%.</p>
<p><b>8. Gestión Ambiental</b></p> <p>Se presentan atrasos con el cumplimiento de obligaciones establecidas en las Resoluciones de la ANLA No. 1234 y 1811 de 2019, respecto al plan de compensación por afectación de cobertura vegetal y la alternativa de compensación forestal</p>	80%	<p>Como parte de los requerimientos de la Resolución 1234 de 2019, se adquirió predio a través de Escritura Pública No. 670 de 2020, asimismo se tienen los documentos del certificado de tradición, donde consta que el nuevo propietario del predio es el municipio, también el acta de entrega por parte de la Aerocivil a la Alcaldía donde consta que ésta debe garantizar la preservación y conservación del mismo.</p> <p>El concesionario, realizó contratación de especialista forestal quien efectuará los estudios requeridos y complementarios, se está adelantando la caracterización biótica y abiótica del terreno como avance.</p>	Finalización del proyecto	De acuerdo con el informe mensual del mes de marzo de 2020, la actividad ambiental presenta un avance del 100%. Se encuentra pendiente el envío por parte de la interventoría al área ambiental de la Entidad, para a su vez ser remitido a la Autoridad Ambiental ANLA dentro del informe de cumplimiento ambiental ICA del segundo trimestre de 2020.
<p><b>9. Red Contraincendio</b></p> <p>La red contra incendios no está terminada, así mismo faltan equipos.</p>	80%	<p>Teniendo en cuenta la afectación del transporte fluvial y aéreo, y la culminación del nuevo cuartel de bomberos, una parte del material se encuentra en sitio y otro camino al proyecto, estando a la espera de la reactivación de obras para la culminación del 20% restante.</p>	Finalización del contrato	<p>Teniendo en cuenta que el proyecto se encuentra suspendido desde el 26 de marzo de 2020, dada la situación de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID19, una vez reiniciadas las actividades se procederá a instalar el sistema de red</p>

Observación	Avance	Acciones Realizadas por el contratista, interventoría o Aerocivil	Fecha Finalización	Comentario de la Entidad
				contraincendios y finalizado al 100%.
<p><b>10. Paisajismo</b> No se ha definido aún las especies que formaran parte de los jardines y zonas verdes del terminal.</p>	10%	A la fecha se ejecutaron actividades de paisajismo (cobertura) dentro de los patios internos de la terminal aérea. Se tendrá en cuenta en el último balance la ejecución de actividades de paisajismo con plantas ornamentales		Actualmente, existen alternativas en estudio por parte de la interventoría frente al diseño de paisajismo, que no afecten la seguridad operacional por peligro aviaro
<b>Actividades que no son obligaciones del contrato pero que generaron cuestionamientos de la Veeduría.</b>				
<p><b>11. Plantas de tratamiento de agua potable y agua residual.</b>  La capacidad de las plantas PTAR y PTAP soporta las ampliaciones del nuevo aeropuerto.</p>	100%	A través del Grupo Ambiental y Control de Fauna se ejecutó contrato de actualización y repotencialización de las plantas, teniendo en cuenta los requerimientos del nuevo complejo aeroportuario.  Las dos plantas tienen una capacidad de 2 lps, la cual es suficiente para atender la demanda del nuevo aeropuerto con su proyección de 15 años.	A través del Grupo Ambiental y Control de Fauna se ejecutó contrato de actualización y repotencialización de las plantas, teniendo en cuenta los requerimientos del nuevo complejo aeroportuario.	La capacidad de las plantas PTAR y PTAP soportan las ampliaciones del nuevo aeropuerto
<p><b>12. Energías Alternativas</b> La Entidad no contempló desarrollar un proyecto con energías alternativas para el suministro a áreas específicas de edificaciones del aeropuerto que no requieran mayor consumo. Lo anterior por el incremento en la consumo de energía que las nuevas instalaciones y equipos demandan.</p>	0%	Se revisará inclusión en la ficha del aeropuerto el estudio de alternativas.	Se revisará conforme a la ficha EBI del aeropuerto	Se revisará inclusión en la ficha del aeropuerto el estudio de alternativas que no fueron incluidas dentro del proyecto actual dado que en la actualidad el único proveedor autorizado de energía del Amazonas es la Empresa de Energía del Amazonas ENAM S.A ESP.

Fuente: Comunicación 1020.106 – 2020013609, del 05/05/2020. Respuesta a numeral 4. Oficio AF-UAEAC–029 del 27 de abril de 2020 y comunicación 1020.106 - 2020016176 del 01 de junio de 2020, respuesta a observación No 53.

Tabla 46.Registro Fotográfico aportado por la Veeduría Especializada

	
<p>Detalles constructivos, los bajantes de agua lluvia soportados por una manila</p>	<p>Vía a San Miguel en placa huella, foto suministrada por la Entidad.</p>
	
<p>Cuando llueve, el parqueadero del aeropuerto se inunda y deben utilizar 3 bombas todo el día para evacuar</p>	<p>La veeduría Especializada evidenció esa falencia y siempre dijeron que lo iban a solucionar con moto bombas instaladas fijas, pero como se puede observar en la foto no están fijas, siempre que llueve se llena el área de carga</p>

Fuente: Veeduría Especializada

## 2.4 AEROPUERTOS DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA

**Hallazgo No. 33. Proyecto de Cerramiento Perimetral para los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y El Embrujado de Providencia. Contrato de Obra 17001423 H4 - Construcción del cerramiento para los dos aeropuertos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.**

La Aerocivil suscribió el 12 de diciembre de 2017, el contrato 17001423 H4, con el objeto de “Realizar la construcción del cerramiento de los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y El Embrujado de Providencia”; por valor de \$6.829,7 millones y plazo hasta el 31 de diciembre de 2017 a partir del acta de inicio, la cual se suscribió el 21 de diciembre de 2017.

El contrato tuvo tres (3) modificatorios, mediante los cuales se adicionaron ítems no previstos, se prorrogó en 173 días calendario y se adicionó en \$706 millones. De igual forma, se suscribieron tres actas de suspensión temporal del plazo de ejecución por un término total acumulado de 140 días calendario.

El plazo de ejecución se extendió hasta el 21 de diciembre de 2018, el acta de recibo final de obra se suscribió el 1 de abril de 2019 y el acta de liquidación el 13 de diciembre de 2019.

La Ley 80 de 1993 nominó y tipificó una serie de principios aplicables a la gestión contractual del Estado, los cuales cuentan con un desarrollo y una regulación especial en la propia Ley. Uno de aquellos principios, que rigen la contratación estatal es el *de la planeación* el cual, si bien no fue nominado como tal expresamente en el Estatuto General de la Contratación, se desprende con absoluta claridad de algunas de las disposiciones allí contenidas, así como de la propia normatividad constitucional y de las reglas previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

*De manera general, el principio de la planeación hace referencia a aquellas actividades que deben realizar las entidades del estado antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.*

De los artículos 25 y 26 del Estatuto General de Contratación Pública, el principio de Planeación es una manifestación del Principio de Economía, el cual rige la administración pública exigiendo que los recursos del Estado deben ser administrados en forma óptima, es por eso, que los estudios previos de las contrataciones deben hacerse de tal forma que se logren los resultados perseguidos en la gestión contractual.

Así mismo, el Principio de Responsabilidad se centra en las conductas que deben observar la Entidad, funcionarios, oferentes y contratistas, y se materializa en que la contratación debe atender al interés general de la Entidad. Los servidores, oferentes y contratistas deben responder por sus actuaciones y omisiones. El Representante Legal de la Entidad, será el director y responsable de la actividad contractual.

Por su parte, el artículo 53<sup>54</sup> de la Ley 80 de 1993 preceptúa la responsabilidad de Consultores, Interventores y Asesores.

Una vez cumplido el plazo de ejecución del contrato 17001423 H4, (21 de diciembre de 2018) la ejecución física del cerramiento suministrado e instalado, fue la siguiente:

Tabla 47. Cerramiento suministrado vs. Cerramiento instalado en los dos aeropuertos

AEROPUERTO	ITEM	DESCRIPCION	UND	CANTIDAD TOTAL EJECUTADA SEGÚN ACTA DE RECIBO FINAL.	DIFERENCIA ENTRE EL CERRAMIENTO SUMINISTRADO Y EL CERRAMIENTO INSTALADO
AEROPUERTO DE SAN ANDRÉS	1.3.7	INSTALACION DE POSTERIA METALICA Y MALLA TIPO	ML	5.657,90	1.107 Se aclara que estos 1.107 ML se instalaron como malla doble, con el fin de aumentar el grado de seguridad del cerramiento en algunos sectores del mismo*
	1.3.8	SUMINISTRO DE CERRAMIENTO CON GALVANIZADO TIPO BEZINAL RESISTENTE A LA CORROSION + RECUBRIMIENTO DE PINTURA ELECTROSTATICA SEGÚN COLOR REQUERIDO POR LA ENTIDAD. GARANTIA 10 AÑOS A LA CORROSION	ML	6.765,00	
AEROPUERTO DE PROVIDENCIA	2.3.7	INSTALACION DE POSTERIA METALICA Y MALLA TIPO	ML	4.899,52	781
	2.3.8	SUMINISTRO DE CERRAMIENTO CON GALVANIZADO TIPO BEZINAL RESISTENTE A LA CORROSION + RECUBRIMIENTO DE PINTURA ELECTROSTATICA SEGÚN COLOR REQUERIDO POR LA ENTIDAD. GARANTIA 10 AÑOS A LA CORROSION	ML	5.681,00	

\* De acuerdo con lo informado por la Entidad en la respuesta presentada a la observación No. 29

Fuente: Tabla elaborada por el Auditor con base en el Acta de Recibo Final del Contrato

De la tabla anterior y de acuerdo con los nuevos documentos suministrados por la Entidad en su respuesta, se establece que en el aeropuerto de San Andrés, de los 6.765 ML de cerramiento suministrados y pagados, quedaron instalados así: 4.552,90 ML con malla sencilla como estaba inicialmente previsto y un tramo de 1.105 m con malla doble que equivale a 2.210 ML, y sólo se facturó y pago la instalación de la malla sencilla (4.552,90 ML + 1.107 ML = 5.657,90 ML) es decir, la instalación de la malla doble no generó costos para la Entidad, ya que el contratista no facturó dicha actividad.

Así mismo, que la decisión de instalar los 1.107 ML con malla doble, fue con el propósito de reforzar el cerramiento de las zonas sobre la carrera 14 y la carrera 13 hacia la cabecera 06, las cuales presentan mayor inseguridad debido a que en este sector se presentan regularmente hechos de vandalismo, los 1.107 ML fueron

<sup>54</sup> Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1882 de 2018.

los que sobraron, por situaciones no previstas en la etapa de estructuración del proyecto, como “... en el lindero de la Fuerza Aérea, no se permitió instalar la malla tipo bezinal, argumentando que por seguridad nacional el cerramiento debería continuar en muro de mampostería; en lindero NIGHT CLUB, se requirió conservar un tramo de muro en mampostería de concreto; entre otras.”

En el aeropuerto de Providencia, de los 5.681 ML suministrados, no se instalaron 781 ML, que corresponden al tramo de cerramiento que se adicionó para encerrar los lotes adquiridos para la ampliación de la pista (contrato 1500342 OK de 2015), sin embargo, por el pronunciamiento de Parques Nacionales de Colombia, no se realizó por cuanto no se podía: *talar, socolar, entresacar o efectuar rocerías*<sup>55</sup>, dentro de la zona de amortiguación del Parque Natural Old Providence Mc Bean Lagoon, actividades que se requerían para construir dicho cerramiento en los lotes mencionados.

Si bien en la fase de estructuración del proyecto no se había contemplado el cerramiento de los lotes adquiridos por Aerocivil para la ampliación del aeropuerto de Providencia, en la fase de ejecución se aprobó realizarlo, aprovechando que del cerramiento previsto para San Andrés sobraban 1.220 ML, no obstante, no se tuvo en cuenta al tomar tal decisión que los lotes nuevos a encerrar, hacían parte de la zona amortiguadora<sup>56</sup> del Parque Natural Old Providence Mc Bean Lagoon.

Lo anterior por deficiencias en los estudios previos en la planificación y estructuración del proyecto, además, por desconocimiento de las normas ambientales en lo que respecta a las zonas de amortiguación de los parques naturales, al momento de adicionar el alcance del cerramiento para Providencia dentro de la ejecución del contrato.

Es importante señalar las siguientes situaciones, que dan cuenta de lo manifestado en el párrafo anterior:

- Los estudios previos no contemplaron un levantamiento topográfico o método similar (información de campo) para determinar con rigurosidad las cantidades del cerramiento a instalar en cada aeropuerto, especialmente en San Andrés, ya que la cantidad de 7985 ML establecida en dicho estudio y en el presupuesto oficial, ítem 1.3.7. “Instalación de Postería Metálica y Malla Tipo” estuvo sobreestimada, en 2.327,10 ML (29%), por cuanto su ejecución final fue de 5.657,90 ML.

---

55 Numeral 4 de la Sección 15 artículo 2.2.2.1.15.1 Prohibiciones por alteración del ambiente natural del Decreto 1076 de mayo 26 de 2015

56 ARTÍCULO 2.2.2.1.8.1. Definiciones. Numeral 8. *Zona amortiguadora. Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas.*

- No se ajustaron oportunamente las cantidades de cerramiento a ejecutar en cada aeropuerto, y solo hasta el 8 de marzo de 2018, se define y aprueba el alcance real a ejecutar de cerramiento, así: i) para San Andrés se establece la ejecución de 550 ML de cerramiento en muro de mampostería, lo cual hace que se disminuya la cantidad de cerramiento en malla tipo Cerca Pro Costera en ese aeropuerto, ii) para Providencia se aumentó el cerramiento en 701 ML, con el fin de encerrar los nuevos predios adquiridos por la Aerocivil.
- Mediante el modificatorio No. 2 del 03/05/2018, se prorrogó el plazo en 90 días calendario por inclusión de ítems no previstos. Es importante señalar, que se habían suscrito antes de dicha fecha, dos suspensiones al plazo contractual por 81 días calendario<sup>57</sup> por la falta de conceptos y/o autorizaciones de autoridades ambientales como Coralina y la ANLA, y de Parques Nacionales Naturales, situaciones que eran previsibles en la etapa de estructuración y planificación del proyecto, además, en la Matriz de Riesgos del Proceso Precontractual, se definió que el riesgo denominado “Riesgo de Daños al Medio Ambiente<sup>58</sup>”, su asignación y manejo le correspondían al contratista.
- Mediante modificatorio No. 3 del 05/10/2018, se prorroga de ejecución hasta el 21 de diciembre de 2018 y se adiciona en \$706.001.717 por inclusión de ítems no previstos, argumentando falta de condiciones para adelantar el cerramiento a los predios adquiridos en Providencia, se resalta que 03/08/2018 se suspendió el plazo por 59 días calendario, por causas<sup>59</sup> que se conocían desde el inicio del contrato, situación que implicó incluir ítems no previstos.

Las situaciones mencionadas, generaron que la Entidad pagara por el suministro de 1.889 ML de cerramiento (malla, postes y herrajes) de los cuales: 1.107 ML se instalaron en el aeropuerto de San Andrés, como malla doble y de acuerdo a la Entidad para dar un mayor grado de seguridad<sup>60</sup>, sin embargo dicha especificación técnica, no fue contemplada en la estructuración del proyecto y por ende en las cantidades del contrato y 781 ML de cerramiento que se adquirieron, no se utilizaron ni instalaron en el aeropuerto de Providencia, elementos que más de un año de haberse terminado y recibido a satisfacción el contrato, se encuentran a la intemperie y no cumplen con ningún propósito y/o funcionalidad, por tanto se generó con el pago de los 1889 ML de cerramiento, una gestión fiscal

---

<sup>57</sup> Suspensión No. 1 del 01/02/208 y Prorroga de suspensión No. 1 del 01/03/2018 (61 días) y suspensión No. 2 del 17/04/2018 (20 días)

<sup>58</sup> Asociado a eventuales restricciones derivadas de licencias o permisos ambientales.

<sup>59</sup> Se requería para realizar el cerramiento de los nuevos predios de Providencia, obras de acondicionamiento por la vegetación que se debía intervenir, igualmente sucedió en San Andrés con los predios de la Torre de Control.

<sup>60</sup> Argumento expuesto por la Entidad en la respuesta a la observación No. 29 oficio AF-UAEAC-050

antieconómica, que conduce a un presunto detrimento o daño patrimonial en cuantía de \$703.065.888.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria, por inobservancia de la normatividad que establece los principios de planeación y de responsabilidad. Así mismo, presunta incidencia fiscal por la suma de \$703.065.888.

**Hallazgo No. 34. Actas y documentos suscritos en desarrollo del contrato de obra 17001423 H4, Construcción del Cerramiento para los Aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y El Embrujo de Providencia. Administrativo.**

Existe información (cantidades y datos) registrada en algunos documentos del contrato, con inconsistencias en su valoración o cálculo, lo que no permite conocer la realidad de su ejecución, adicional a la falta de claridad en la información. Lo anterior, se sustenta en las siguientes situaciones:

De acuerdo con los datos reportados en las actas de recibo parcial de obra y el acta de recibo final, las cantidades registradas como entregadas, recibidas y pagadas, de cerramiento (Cerco Perimetral ítems 1.3.8 y 2.3.8) que no quedó instalado fue de 1889 ML, mientras que de acuerdo con las cantidades registradas en el acta de reunión<sup>61</sup> del 18 y 19 de julio de 2019, el cerramiento no instalado es de 1089 ML, por cuanto se entregaron 363 paneles de malla que equivalen a dicha longitud, así mismo, los postes y herrajes sobrantes entregados al final de la obra según esta acta de reunión, son menores a la cantidad de módulos de malla entregados, esto prácticamente hace imposible instalar hacia futuro dichos módulos de cerramiento por falta de postes y herrajes.

Así mismo, se observa que la cantidad de cerramiento que se aumentó como alcance al aeropuerto de Providencia fue de 701 ML, sin embargo, la cantidad que aparece como suministrada y no instalada en el acta de recibo final es de 781 ML y la cantidad reportada como sobrante y no instalada, en el acta de recibo de sobrantes suscrita el 18 y 19 de julio de 2019 es de 1089 ML.

Situaciones que denotan debilidades en las funciones de control y registro de las operaciones del contrato, lo cual genera inconsistencias y falta de claridad en la información y datos revelados en los documentos que sustentan el desarrollo y ejecución de este.

---

<sup>61</sup> Suscrita por el contratista, la interventoría y la Aerocivil aeropuerto El Embrujo, mediante la cual se hace "Conteo y verificación de las cantidades existencias de malla, entregadas por el Contratista de obra como sobrantes al finalizar la obra",

### **Hallazgo No. 35. Almacenamiento y Disposición del Cerramiento Sobrante en el Aeropuerto de Providencia – Contrato 17001423 H4. Administrativo.**

De acuerdo con lo observado el 27 y 28 de febrero de 2020, en visita efectuada por la Contraloría General de la República, al aeropuerto El Embrujo de Providencia, se evidenció que el cerramiento (módulos de malla y postes de fijación) sobrante y no instalado en dicho aeropuerto, se encuentra depositados en un sector cerca de la torre de control, a la intemperie, cubierto por maleza y vegetación y su disposición no cumple con las condiciones adecuadas para su protección contra el deterioro, (ver fotografías adjuntas) conforme las recomendaciones de almacenamiento establecidas en las Especificaciones Técnicas de los Pliegos de Condiciones, (ver folios 49 y 53 de la Especificaciones Técnicas) que dice: “La malla debe ser apilada en paquetes de máximo 50 unidades por pallet, en una torre se deberán apilar hasta 5 pallets de paneles”.

Lo anterior obedece a la falta de gestión de la Aerocivil, para almacenar y salvaguardar, los bienes sobrantes del contrato 17001423 H4, lo cual puede generar deterioros prematuros en los elementos devueltos como sobrantes del cerramiento y que no se puedan utilizar posteriormente.

Fotografías tomadas el 27 y 28 de febrero de 2020 en visita efectuada por la CGR al aeropuerto de Providencia. Muestran el almacenamiento del cerramiento sobrante.



Ilustración 1. Fotografías tomadas el 27 y 28 de febrero de 2020 en visita efectuada por la CGR al aeropuerto de Providencia. Muestran el almacenamiento del cerramiento sobrante.

### **Contrato de Obra 15000342 OK – Aeropuerto El Embrujo de la Isla de Providencia.**

Contrato suscrito el 28 de diciembre de 2015, para la construcción de obras complementarias y ampliación de pista y plataforma, mantenimiento de pista en el aeropuerto El Embrujo de la Isla de Providencia, por \$68.225 millones y un plazo de 365 días calendario contados a partir del 31 de diciembre de 2015, fecha en la que se suscribió el acta de inicio; el contrato finalizó el 30 de junio de 2019 y se suscribió acta de recibo final el 31 de julio de 2019. A la fecha de entrega de la información del contrato por parte de la Entidad a la CGR (25 de febrero de 2020) no se había suscrito el acta de liquidación.

La Aerocivil suscribió el 30 de diciembre de 2015 el contrato de interventoría 15000345 OJ por \$3.012,8 millones.

Cabe señalar, que el contrato tuvo 18 suspensiones y 7 modificaciones, pero se resalta el modificatorio 02 del 26/04/2018, mediante el cual se modificó el valor del contrato que pasó de \$68.225 millones a \$30.701 millones, debido a las situaciones presentadas por una acción popular instaurada y los fallos del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; así mismo se suscribió el 26 de abril de 2018 un Contrato de Transacción, mediante el cual las partes transan continuar el contrato y ejecutar solo lo correspondiente al mantenimiento de la pista y obras complementarias por valor de \$30.701 millones, como solución de las diferencias surgidas en relación con la ejecución de obras y mantenimiento sobre la pista. Las anteriores situaciones quedaron contenidas en un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria dentro del informe de la Auditoría Financiera adelantada a la Aerocivil en el año 2019 a la vigencia 2018.

### **Hallazgo No. 36. Transporte marítimo de regreso de equipos y maquinaria utilizados en la ejecución del Contrato No. 15000342 OK de 2015. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y para Indagación Preliminar - I.P.**

El Principio de Responsabilidad se centra en las conductas que deben observar la Entidad, funcionarios, oferentes y contratistas, y se materializa en que la contratación debe atender al interés general de la Entidad. Los servidores, oferentes y contratistas deben responder por sus actuaciones y omisiones. El Representante Legal de la Entidad, será el director y responsable de la actividad contractual.

Por su parte el artículo 53<sup>62</sup> de la Ley 80 de 1993 preceptúa la responsabilidad de Consultores, Interventores y Asesores.

En el Numeral 11 Especificaciones de Obras del El Anexo No. 2 Especificaciones Técnicas, del Pliego de Condiciones de la Licitación, se estipulan lo siguiente:

*Ítem Transporte Marítimo*

*Unidad de Medida: Tonelada-Milla Náutica (TON-NMI)*

*Descripción: Esta actividad se refiere al transporte de todos los materiales, maquinaria y equipos necesarios y/o requeridos para la ejecución del proyecto, desde el puerto de embarque al puerto marítimo o fluvial disponible más cerca al lugar de ejecución del contrato.*

*Medida y forma de pago*

*La unidad de medida para el transporte marítimo es Tonelada-Milla Náutica (TON-NMI). Esta actividad se pagará de acuerdo al peso cargado, transportado desde el puerto de cargue hasta el puerto de desembarque, descargado en perfecto estado, instalado en obra, aprobado y recibido por la INTERVENTORÍA, contabilizado desde el inicio del proyecto hasta el final de las actividades en el contrato, incluyendo el desmontaje de las instalaciones provisionales y la desmovilización.*

*El pago del transporte marítimo se hará al respectivo precio unitario del contrato, por todo trabajo ejecutado de acuerdo con esta especificación y aceptado a plena satisfacción por el INTERVENTOR.*

*La maquinaria y equipo se pagará acorde con los pesos establecidos en las fichas técnicas de cada elemento, se debe considerar que la maquinaria y equipo se transporta de ida y regreso.*

...

*La suma de los pesos medidos en toneladas de cada uno de los insumos (maquinaria, equipo, materiales pétreos, acero de refuerzo, agua, etc) será multiplicado por las millas náuticas promedio consideradas para este proyecto, así:*

Tabla 48. Millas náuticas promedio consideradas para el proyecto

PUERTO DE CARGUE	PUERTO DE DESEMBARQUE	DISTANCIA (MILLAS NÁUTICAS)
CARTAGENA	PROVIDENCIA	409
BARRANQUILLA	PROVIDENCIA	438
SANTA MARTA	PROVIDENCIA	460
PROMEDIO		436

Fuente: Anexo Técnico No. 2 Especificaciones Técnicas – Licitación Pública de Oferta No. 15000014B – OL de 2015

<sup>62</sup> Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1882 de 2018.

*El contratista deberá tener control sobre la cantidad de material que transporte e instale, minimizando los desperdicios. No se pagará el material excedente que no sea instalado en obra, ni los desperdicios.*

Mediante las actas de recibo parcial No. 1 y No. 6, se pagó el transporte de ingreso a la Isla de Providencia de maquinaria y equipo para el desarrollo del proyecto, y mediante las actas Nos. 6, 18 y 22 (acta final) se pagó el transporte de salida o regreso de estos, sin embargo, fue mediante el acta No. 22 o acta final de recibo, que se pagó casi la totalidad del transporte de salida de los elementos.

No obstante, en visita realizada por la CGR a la isla de Providencia durante los días 27 y 28 de febrero de 2020, se pudo constatar y soportado en registro fotográfico del campamento del contratista (ver fotografías anexas), que aun en dicho lugar permanece parte del equipo y maquinaria ingresado para la ejecución del contrato No. 15000342 OK, por lo tanto, se establece que se pagó el transporte marítimo de salida de la isla de Providencia de equipo y maquinaria, que esta reportado en las actas de pago Nos. 6, 18 y 22, pero que a la fecha de la visita, no se había retirado y transportado de regreso al continente, es decir, se pagó una actividad contractual no ejecutada.

Dentro de los equipos que se pudieron evidenciar y fotografiar desde la parte externa del campamento, el día 28 de febrero de 2020, están:

Cuatro (4) volquetas doble troque, dos (2) mixer, una (1) retroexcavadora de orugas, una (1) retroexcavadora de llantas, un (1) rodillo o vibrocompactador, una (1) tractomula cama baja, dos (2) motoniveladoras, la planta de concreto, diferentes contenedores o unidades modulares, tanques de almacenamiento de líquidos, entre otros. Se resalta, que no se realizó un inventario y registro pormenorizado de los equipos que se encontraban el 27 y 28 de febrero de 2020 en el campamento, dado que la visita era de carácter preliminar y se pretendía efectuar una visita posterior para verificar en detalle las obras del contrato, pero debido a la emergencia sanitaria a raíz de la pandemia, no fue posible realizar.

Conforme a lo descrito en los anteriores párrafos, se establece que existe un presunto daño patrimonial, por el pago de actividades no ejecutadas, sin embargo, no se pudo cuantificar, por las limitaciones para efectuar un levantamiento detallado del equipo que no fue retirado de la Isla, pero que sí, fue tenido en cuenta para el pago de transporte marítimo de salida de maquinaria de la isla.

Lo anterior, debido a la suscripción y aprobación de actas de recibo parcial y final, con fines de pago, con cantidades del ítem 106 Transporte Marítimo, sin que se hubieran ejecutado, por deficiencias en el seguimiento, control y monitoreo por parte de la interventoría y la supervisión de la Aerocivil, a la ejecución del contrato,

lo que generó pagos de actividades no ejecutadas, que comportan un presunto detrimento patrimonial.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria, por presunta vulneración de las normas citadas y para Indagación Preliminar para establecer el valor del presunto daño fiscal.



Ilustración 2. Fotografías tomadas el 28 de febrero de 2020 en visita efectuada por la CGR al aeropuerto de Providencia, campamento del contratista de la obra contrato 15000342 OK.

**Hallazgo No. 37. Reintegro excedentes de la Fiducia constituida para el manejo de los recursos del anticipo<sup>63</sup>, del Contrato No. 15000342 OK de 2015. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.**

El Principio de Responsabilidad se centra en las conductas que deben observar la Entidad, funcionarios, oferentes y contratistas, y se materializa en que la contratación debe atender al interés general de la Entidad. Los servidores, oferentes y contratistas deben responder por sus actuaciones y omisiones. El Representante Legal de la Entidad, será el director y responsable de la actividad contractual.

Por su parte el artículo 53<sup>64</sup> de la Ley 80 de 1993 preceptúa la responsabilidad de consultores, Interventores y Asesores.

El valor del contrato se disminuyó de \$68.225 millones a \$30.701 millones, mediante el modificadorio 02 y el Contrato de Transacción<sup>65</sup> suscritos el 26/04/2018, debido a las situaciones presentadas por una acción popular instaurada y los fallos del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; no obstante, en el año 2016, el contratista ejecutó y facturó obra por \$2.732.060.258, que la Aerocivil pagó a través de las actas de recibo parcial No. 1 y 2, donde se amortizó \$1.229.427.116 del anticipo, luego el pago neto al contratista por esas obras fue de \$1.502.633.142, recursos que se debieron descontar del valor girado al contratista como anticipo (\$30.701.257.398) por cuanto ese valor fue el que finalmente se pactó mediante el contrato de transacción, es decir, que dicho valor comprendía los \$1.502.633.142 que ya se le había pagado al contratista.

De acuerdo a lo anterior, en el acta de recibo final se dejó consignado, lo siguiente: *“Con la firma y legalización del acta de obra final, se tramitará una orden de giro a favor de la Aerocivil para la devolución del recurso sobrante en la fiducia por valor de mil quinientos dos millones seiscientos treinta y tres mil ciento cuarenta y dos pesos moneda legal. (\$1.502.633.142,00) correspondiente al valor girado por la Aerocivil en el año 2016 por concepto de actas de recibo parcial de obra número uno y dos.”*

Tabla 49. Recurso sobrante en la Fiducia correspondiente al valor girado por la Aerocivil en el año 2016 por concepto de actas de recibo parcial número uno y dos

ACTA	PERIODO	COSTO TOTAL ACTA	AMORTIZACIÓN ANTICIPO	VALOR NETO PAGADO
------	---------	------------------	-----------------------	-------------------

<sup>63</sup> Recursos girados en el 2016 por la Aerocivil, como pagos de las actas de recibo parcial números uno y dos.

<sup>64</sup> Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1882 de 2018

<sup>65</sup> Mediante el cual las partes transan continuar el contrato y ejecutar solo lo correspondiente al mantenimiento de la pista y obras complementarias por valor de los \$30.701 millones, como solución de las diferencias surgidas en relación con la ejecución de obras y mantenimiento sobre la pista.

1	Del 31 de Diciembre de 2015 al 20 de Agosto de 2016	\$ 344.779.016	\$ 155.150.557	\$ 189.628.459
2	Del 21 de Agosto de 2016 al 07 de Diciembre de 2016	\$ 2.387.281.242	\$1.074.276.559	\$ 1.313.004.683
VALOR PAGADO POR LA AEROCIVIL EN EL AÑO 2016				\$ 1.502.633.142

Fuente: Tomado del Acta de Recibo Final del Contrato 15000342 OK

No obstante, lo anterior, y de acuerdo con la información suministrada por la Aerocivil, en oficio 1020.106 - 2020014295 del 13 de mayo de 2020, como respuesta al oficio CGR AF-UAEAC-39 en cuanto a los recursos (excedente de la fiducia) y su reintegro a la Entidad, se establece lo siguiente:

Al 13 de mayo de 2020, diez meses y medio después de haberse terminado el contrato 15000342 OK, no se ha liquidado el contrato de fiducia y tampoco se han girado o reintegrado al Tesoro Nacional "Aerocivil" los \$1.502.633.142, que le corresponden a la Entidad por concepto de los pagos efectuados en el 2016 por las actas parciales uno y dos, por falta de claridad respecto a quien, le corresponde la obligación de asumir los costos del Gravamen de los Movimientos Financieros (GMF) y la Comisión Fiduciaria por el reintegro de dichos recursos, según lo informado por la Entidad.

El estado financiero de la fiducia del mes de marzo de 2020, reporta un saldo de \$1.452.031.816,25, valor que es inferior en \$50.601.326 del total que se le debió reintegrar a la Aerocivil, desde el momento de la suscripción del contrato de transacción (26/04/20148) o por lo menos a la terminación del contrato y suscripción del acta de recibo final (31/07/2019), motivo por el cual, dicha cuantía se considera un faltante de los recursos que debieran reposar en la fiducia, como excedente a girar y reintegrar a la Entidad y por ende se configura un presunto detrimento o daño patrimonial, en dicho monto, además, se considera que existe riesgo de pérdida de los recursos no girados con la oportunidad debida, por cuanto son recursos que ha dejado de usufructuar y utilizar la Aerocivil en el desarrollo de su propósito misional.

Todo lo anterior, debido a las deficiencias en el control financiero de la ejecución del contrato por parte de la interventoría y la supervisión de la Aerocivil.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria, por presunta vulneración de las normas citadas y fiscal por valor de \$50.601.326.

**Hallazgo No. 38. Contrato No. 17001574 H4 “Mantenimiento de la plataforma del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés”. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

El Principio de Responsabilidad se centra en las conductas que deben observar la Entidad, funcionarios, oferentes y contratistas, y se materializa en que la contratación debe atender al interés general de la Entidad. Los servidores, oferentes y contratistas deben responder por sus actuaciones y omisiones. El Representante Legal de la Entidad, será el director y responsable de la actividad contractual.

Por su parte el artículo 53<sup>66</sup> de la Ley 80 de 1993 preceptúa la responsabilidad de consultores, Interventores y Asesores.

La Aerocivil suscribió el 22 de diciembre de 2017, el contrato 170001574 H4 cuyo objeto es “Realizar los diseños y obras de mantenimiento de la Plataforma del Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés Isla”; por \$14.528,2 millones y un plazo de seis (6) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

El contrato de tuvo cinco (5) modificatorios y cuatro suspensiones al plazo, lo que coadyuvó a que la ejecución contractual se extendiera a más de veintitrés (23) meses.

No obstante, lo anterior, y de acuerdo con lo consignado en el informe final de interventoría, “Informe Semanal No. 82 del 09 al 15 de diciembre de 2019, se tiene que:

El porcentaje de obra programado acumulado es del 100% mientras que el porcentaje de obra ejecutado acumulado es del 92,85%, por lo que el contratista terminó la obra con un porcentaje de atraso del 7,16%.

De igual forma, a la terminación del contrato quedaron obras sin terminar por parte del contratista “...como fueron la terminación de los canales 6 y 1 de toda la fase 5B, no se terminó por completo todo el tramo del canal 1 frente a bomberos entre fases 1 y 2, no se realizó la demarcación de la señalización definitiva de toda la plataforma, y no se construyó la caja terminal de trampa de grasas y desarenador que recoge las aguas lluvias de toda la plataforma en la esquina de la calle de rodaje alfa; no se alcanzó a realizar la reparación de las losas fisuradas, ni tampoco se realizó el sello de las losas fisuradas...”

---

<sup>66</sup> Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1882 de 2018

Así mismo y de acuerdo con numeral 3.7 Programa de Trabajo e Inversión del informe final de interventoría, el valor de la obra ejecutada acumulada fue de \$13.489.945.122 es decir un 92,85% del valor del contrato, lo que equivale a un atraso de 7,15% y que corresponde a 585 días del tiempo de ejecución del contrato de obra equivalente al 100% del tiempo contractual.

De acuerdo con el balance financiero del contrato presentado por la Entidad en la respuesta al oficio No. AF-UAEAC- 039 de la CGR, se tiene:

Valor inicial del contrato \$14.528.166.952

Valor total ejecutado \$13.495.324.376

Valor no ejecutado \$1.032.842.576

Valor pagado \$12.756.817.172

Valor pendiente de pago \$738.507.204

Conforme a lo anteriormente descrito, se configura un faltante de construcción por valor de \$1.032.842.576 equivalente al 7,11% del valor del contrato y por consiguiente un incumplimiento del contratista en la ejecución del contrato, debido a los atrasos presentados en el cronograma de ejecución de las obras; lo que afecta la calidad de los servicios prestados, por las demoras que se acarrearán en la culminación de las obras, los contratiempos operativos en las operaciones en plataforma, por tener aún dos (2) zonas o sectores de la misma con señalización preventiva por falta de las cajas interceptoras de los canales, lo cual conlleva a tener Notams<sup>67</sup> para que los pilotos operen con las restricciones y precauciones correspondientes; además, hay afectaciones por las deficiencias en el funcionamiento de los drenajes y desagües de la plataforma, al no estar completamente terminados y con la capacidad diseñada; también, se generarán desgastes y costos administrativos por parte de la Aerocivil, para poder culminar las obras y lograr los objetivos y metas que se habían propuesto con la suscripción del contrato 17001574 H4.

Adicionalmente, por el incumplimiento del contratista en la ejecución de las obras, se generó la expiración de la vigencia de los recursos no ejecutados del contrato en el 2019, por cuanto los mismos ya eran reserva presupuestal que no se habían ejecutado en el 2018 como vigencia futura de dicho año. Lo anterior teniendo en cuenta que los recursos del contrato correspondían a \$350 millones de la vigencia 2017 y \$14.178,2 millones a vigencia futura 2018.

Cabe señalar, que las causas obedecen a los atrasos del contratista en el desarrollo de las obras y a falta de aplicación oportuna de las multas y sanciones

---

<sup>67</sup> Aviso presentado a las autoridades de aviación para alertar a los pilotos de la aeronave de posibles peligros a lo largo de una ruta de vuelo o en un lugar que pueda afectar a la seguridad del vuelo.

para haber conminado al contratista a cumplir a cabalidad con los alcances y oportunidad de las obras contratadas.

Así mismo, se destaca que, por el incumplimiento del contratista, a la fecha no se ha suscrito acta de recibo final de las obras, como tampoco acta de liquidación del contrato. Se conoce que el proceso sancionatorio que está cursando la Entidad, por el incumplimiento del contratista, se encuentra en etapa probatoria y se dio traslado de un dictamen pericial a los interesados, y que el proceso de conciliación prejudicial adelantado el 6 de marzo del año en curso, se declaró fallido.

Es importante señalar, que de acuerdo con las conclusiones del informe final de la interventoría, el contratista de obra continuó trabajando después del 15 de diciembre de 2019 hasta el 31 de diciembre e igualmente la interventoría siguió ejecutando las labores de seguimiento y control de las obras ejecutadas en dicho periodo, que en general fueron: terminación de los canales 1 y 6 de la fase 5 y terminación del canal 1 entre las fases 1 y 2 frente a bomberos, obras que serán reconocidas por la interventoría.

Dentro de las actividades que todavía continúan pendientes por terminar por parte del contratista, se encuentran la reparación del cable de fibra óptica que tiene por fuera de servicios las cámaras de TV de la torre de control, la reparación de las losas micro – fisuradas y la demolición y reconstrucción de las losas fisuradas.

Por lo anterior, y de acuerdo con lo expuesto por la interventoría en su informe final, para el pago de la última acta parcial de obra, se debe contar con el acta de recibo definitivo de la obra debidamente firmada por las partes.

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

**Hallazgo No. 39. Estructuración y planeación del proyecto de mantenimiento de las terminales de los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla y El Embrujo de San Andrés y Providencia, que dio origen al contrato 18001571 H4 de 2018. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

La Aerocivil en su calidad de entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, debe dar cumplimiento a la normatividad propia del derecho público al celebrar y ejecutar contratos, así mismo en la conducta que desplieguen sus funcionarios, en calidad de servidores públicos. Entre otras, se hace referencia a las siguientes estipulaciones:

## ***Procuraduría General de la Nación - Recomendaciones para la Elaboración de Estudios Previos. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas***<sup>68</sup>

La planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. El Estado, al contratar bienes y servicios para garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales, no solamente invierte los recursos públicos, sino que genera empleo y desarrollo en todos los niveles y sectores de la economía. De allí la importancia que esta actividad contractual sea el fruto de la planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos. La etapa precontractual, es decir, la que antecede cualquier contratación, determina, en buena medida, el éxito o el fracaso de los procesos de selección o de los contratos que se suscriban

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos

*“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación en Fallo de segunda instancia de 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N° 120-2216-2006...”*

### **Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública 1830 – 2010-9.**

*(...) En virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).*

*(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se*

---

68 <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartillaprocuraduriaestudiosprevios.pdf>. Fecha 20/04/2020

*ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.*

*(...) Una vez elaborado dicho plan de compras se debe iniciar la preparación de los estudios previos de las contrataciones a realizar. Esta etapa previa exige el esfuerzo coordinado de las áreas administrativas y misionales del contratante, con el fin de establecer con precisión qué se va a contratar, en qué modalidad, qué riesgos asume la entidad en la contratación, cómo se pueden aminorar esos riesgos y demás aspectos que permitan que se satisfaga al mejor precio, en el menor tiempo posible y con la más alta calidad, las necesidades establecidas (...)*

**Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664.**

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

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.*
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.*
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.*
- iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.*
- v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.*
- vi) La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores...”.*

En la ejecución del contrato 18001571 H4, se hizo necesario realizar entre el 30 de enero y el 14 de junio de 2019, quince (15) mesas de trabajo y reuniones de carácter técnico y cuatro (4) visitas de campo a los aeropuertos de San Andrés y Providencia, entre el 7 de febrero y el 23 de marzo de 2019, con el fin de dilucidar las necesidades reales y actuales de ambos aeropuertos, para poder ajustar el presupuesto y el alcance real del contrato, reuniones y visitas que sobrepasaron ampliamente la etapa de preconstrucción del contrato prevista en 46 días

calendario y que de acuerdo con la fecha de inicio del contrato se extendía hasta el 12 de marzo de 2019.

El resultado del análisis efectuado en la etapa de preconstrucción, por la interventoría, el contratista y la Entidad, al presupuesto y oferta presentada por el contratista, producto de unos pliegos con falencias técnicas, fue un nuevo balance (modificadorio No. 1 suscrito el 13 de agosto de 2019) en el cual, de las 47 actividades constructivas, (ítems contractuales) solo se ejecutarían 26, es decir el 55%, las 21 actividades restantes (45%) no procedía su ejecución; los 20 nuevos ítems incluidos corresponden al 43% del total de los ítems del nuevo balance y el valor de los ítems contractuales corresponde al 17% del valor total, mientras el valor de los ítems nuevos son el 83%.

Cabe resaltar que, el ítem de Cielorraso en PVC con el ajuste en su valor logró superar en M<sup>2</sup> más de la meta física en casi 250% y dicha actividad corresponde a un 59% del presupuesto balanceado. Todas estas situaciones fueron manifestadas por la interventoría y supervisión como fundamento para la aprobación del modificadorio No. 1.

Además, se suscribió un segundo modificadorio el 29 de noviembre de 2019, para la inclusión de 34 ítems nuevos no previstos, un tercer modificadorio el 24 de diciembre de 2019 para prorrogar el plazo en 90 días calendario hasta el 25 de marzo de 2020 y un cuarto modificadorio el 24 de marzo de 2020, para incluir (88) ítems nuevos no previstos, prorrogar el plazo hasta el 22 de agosto de 2020 y adicionar el valor del contrato en \$1.204.571.208 equivalentes al 44% del valor inicial de este.

En total, el presupuesto del contrato ha sufrido hasta el modificadorio No. 4, reformas que han llevado a que de las 47 actividades constructivas (ítems) inicialmente contratadas, solo se ejecuten 26 de ellas, cuyo peso económico dentro del valor actual del contrato (3.952.778.239,70) sea solo de aproximadamente el 13%, mientras que se han creado 142 nuevas actividades no previstas y presupuestadas en el valor inicial del contrato, para poder cumplir con el objeto del mismo, cuyo valor o peso dentro del valor total del contrato sea de 87%.

Lo anterior, debido a las falencias en la estructuración y planificación del proyecto, reflejadas en las deficiencias de los estudios previos y diseños, (planos y especificaciones técnicas de las actividades constructivas a realizar) y en las deficiencias cualitativas y cuantitativas del presupuesto oficial y sus especificaciones técnicas planteadas en la etapa precontractual, como por

ejemplo, los precios unitarios sobrevalorados<sup>69</sup> de dos (2) ítems del presupuesto de una gran representatividad económica dentro del proyecto como son: i) Ítem 3.1.1.1 *Estructura metálica cubierta Sub estación eléctrica incluye: correas, contravientos, tensores, columnas, vigas de amarre anclaje, tornillería, soldaduras, Platinería, anticorrosivo, perfiles pintura. Contempla también: fabricación transporte y suministro y montaje, cuyo valor es \$29.045 el cual es superior a un 100% aproximadamente del valor comercial y ii) Ítem 4.3.1.1 Suministro e instalación de cielorrasos en lamina de PVC con protección UV Para exteriores e interiores, de espesor de 1 cm y ancho de 25 cm, con junta de doble clic, tanto junta total o separada, libre de plomo (incluye desmonte cielorrasos actuales y desmonte y monte de luminarias, cuyo valor es de \$484.211 el cual supera en un 160% aproximadamente el valor comercial.*

Se puede concluir de lo anterior, que no se cumplió con el principio de Planeación, lo que generó que a pesar de que se previera una etapa de preconstrucción (46 días calendario) en el desarrollo del contrato para la revisión y ajustes de los estudios previos y determinación de las actividades necesarias y suficientes para desarrollar las obras establecidas en el alcance del contrato, dicha etapa de preconstrucción se extendiera a lo largo de todo el plazo previsto para la ejecución del contrato, lo cual ha afectado la oportunidad en la entrega de los trabajos contratados y por ende ha ocasionado incomodidades y perturbaciones en los servicios prestados a los usuarios y beneficiarios del proyecto (Terminales Aéreas objeto del contrato)

Desde el punto de vista financiero y presupuestal, no se cumplió con el principio de anualidad, por cuanto los \$2.339.682.031,70 con los que contaba el contrato, vigencia futura del 2019, no se ejecutaron completamente en la vigencia correspondiente, lo que conllevó a que se tuvieron que configurar reservas presupuestales con los recursos no ejecutados.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria de conformidad con la normatividad citada.

## 2.5 GESTIÓN CONTRACTUAL

### **Hallazgo No. 40. Funciones de la Oficina de Control Interno. Administrativo.**

Analizadas las certificaciones enviadas por la oficina de Control Interno a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la vigencia 2019, específicamente la relativa al oficio 1020065-2019038632 del 24 de septiembre de 2019 se pudo establecer que la misma no reveló que se hubieren dejado de

---

<sup>69</sup> Situación detectada por la Interventoría dentro del análisis de los APUs presentados por el contratista.

registrar 41 procesos judiciales en el eKogui, incumpliendo esta oficina con las obligaciones impuestas por la ley.

Lo anterior, debido al incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Decreto 1069 de 2015 y el Instructivo del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado, por parte de la Oficina de Control Interno de la Entidad.

La deficiencia en el control sobre el registro de los procesos en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado impide que se logre obtener la información oportuna sobre el impacto económico que sufre el Estado con las acciones judiciales, sub-estimando las cifras estadísticas llevadas por la Agencia Jurídica de Defensa del Estado.

#### **Hallazgo No. 41. Cumplimiento de Funciones de la Oficina de Control Interno. Administrativo.**

Al revisar el informe de verificación emanado de la Oficina de Control de Interno y enviado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a través del oficio 1020065-2019038632 del 24 de septiembre de 2019, se pudo establecer que la Aerocivil terminó 11 conciliaciones, de las cuales registró en el eKogui 10, lo cual significa que dejó de registrar 1 en dicho aplicativo, sin causa aparente que lo justifique.

Lo anterior, debido a debilidades en el acatamiento de las obligaciones impuestas por el Decreto 1069 de 2015 y el Instructivo del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado, por parte de los Usuarios del Sistema, a quienes les corresponde dicha función, como es el caso del Jefe de la Oficina Jurídica de la Entidad

La deficiencia en la coordinación en el registro oportuno y la actualización permanente de las acciones judiciales en el eKogui, por parte de los obligados a ello (Oficina Jurídica) determina que la información litigiosa de la entidad, no concuerde con la realidad, pero además alterando de manera errática dicha información hacia los organismos que hacen relación a los recursos públicos que cubren las erogaciones ordenadas por las autoridades competentes.

#### **Hallazgo No. 42. Cumplimiento de Providencia Judicial. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

*Criterios y Fuentes de Criterio:  
Sentencia T-048/19 Corte Constitucional*

La ejecución de las sentencias se traduce en la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución, y que el incumplimiento de esa garantía constituye un grave atentado al Estado de derecho. Al analizar esta garantía en relación con los principios constitucionales de celeridad, eficacia y prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades propias de cada proceso, como presupuestos de la función judicial y administrativa, es posible hablar del cumplimiento de las providencias judiciales, como una faceta del núcleo esencial del debido proceso (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-048-19.htm>)

*Auto 327/10 Corte Constitucional*<sup>70</sup>

*FUNCIONARIO PUBLICO-Deber de acatar los fallos judiciales sin evaluar si son convenientes u oportunos.*

*CUMPLIMIENTO DE ORDENES JUDICIALES POR FUNCIONARIO PUBLICO-Omisión puede derivar en comisión de delitos y/o faltas disciplinarias*

1.- La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, ha señalado que “el cumplimiento de las decisiones judiciales es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho (CP art. 1º) que se traduce en la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de **esta garantía constituye grave atentado al Estado de Derecho**, ya que conllevaría restarles toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas insustanciales, carentes de contenido (...)”. Así, “no es posible hablar de Estado de Derecho cuando no se cumplen las decisiones judiciales en firme o cuando se les atribuye un carácter meramente dispositivo”.

Adicionalmente, el incumplimiento de las decisiones judiciales es un “atentado contra (...) los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada porque le resta efectividad a la orden dada por la autoridad competente”

Cuando la orden judicial está dirigida a un *funcionario público* la Corte ha sido particularmente enfática en indicar que “*todos los funcionarios estatales, desde el más encumbrado hasta el más humilde (...) tienen el deber de acatar los fallos judiciales, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos. Basta saber que han sido proferidos por el juez competente para que a ellos se deba respeto y para que quienes se encuentran vinculados por sus resoluciones contraigan la obligación perentoria e inexcusable de cumplirlos, máxime si están relacionados con el imperio de las garantías constitucionales*”, como en el presente caso.  
(...)

---

<sup>70</sup> (<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a327-10.htm>)

Por las profundas implicaciones negativas que tiene la falta de cumplimiento de las órdenes judiciales para el Estado Social de Derecho, esta omisión puede derivar, para los funcionarios públicos, en la comisión de delitos y/o faltas disciplinarias.

El Código Penal (artículo 414) tipifica, por ejemplo, el prevaricato por omisión, conducta que comete el servidor público que omita, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones. Adicionalmente penaliza el fraude a resolución judicial (artículo 454) cuando una persona por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en la misma. A su turno, el Código Disciplinario Único prescribe como deber de los servidores públicos cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales (artículo 34) y el incumplimiento de los deberes es calificado como una falta disciplinaria grave o leve en el artículo 50.

*Código Único Disciplinario. Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, *las decisiones judiciales* y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

Para el año 2001, la personería de Cartagena instauro, acción popular contra el distrito de Cartagena, Aguas de Cartagena S.A.E.S.P-Acuacar, Cooperación Autónoma del canal del Dique Cardique y Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A-Edurbe S.A., con miras a proteger los derechos colectivos al goce de ambiente sano, seguridad y salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantizare la salubridad pública de los ciudadanos de algunos barrios adyacentes al Aeropuerto Rafael Núñez de la ciudad de Cartagena.

El Tribunal Administrativo de Bolívar en primera instancia y el consejo de Estado en segunda, ordenaron la protección de los mencionados derechos, cuyas providencias establecieron la adquisición de la franja de terreno de 50X1.000 M2, por parte de la Aerocivil. Las mencionadas providencias emanadas de éstas corporaciones, no fueron acatadas debidamente por la entidad, hasta el punto de presentarse un desacato en el año 2015, es decir 14 años después de la primera orden judicial, sin que hasta la fecha se hayan adquirido todos los predios que comprenden la mencionada franja de terreno.

La Aerocivil no ha acatado las órdenes judiciales dadas por el Tribunal Administrativo de Bolívar el 19 de abril de 2001, el Honorable Consejo de Estado que confirmó la primera e igualmente el auto interlocutorio No 0354 del 15 de diciembre de 2015 también del Tribunal Administrativo de Bolívar, en la medida en que no ha dado cumplimiento a la protección de los derechos colectivos al ambiente sano y la utilización de los recursos naturales en favor de las comunidades ya que debía adquirir las viviendas de las zonas enunciadas en las providencias.

No obstante que hoy se haya suscrito el contrato No. 19000873 H3 entre la Aerocivil-Acuacar y Edurbe, la primera no ha realizado las actividades suficientes que permitan el cumplimiento de lo ordenado por las corporaciones judiciales, ya que han pasado más de 17 años desde la fecha en que se ordenó el levantamiento del censo, práctica de avalúos, así como la adquisición de los inmuebles aledaños al caño Juan Angola y a la fecha no se ha cumplido la orden judicial.

El desató a la orden judicial sin justificación alguna por parte de la entidad auditada, impacta directamente sobre los derechos colectivos a un ambiente sano y a la utilización racional de los recursos naturales en la medida en que no se adquieran las viviendas y/o mejoras en oportunidad y se proceda con la demolición, cerramiento y asilamiento de cada uno de los predios adquiridos. Así como en el bienestar de los moradores y/o propietarios de los inmuebles a la zona a adquirir, poniendo en peligro la salud pública.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la vulneración de las normas descritas.

**Hallazgo No. 43. Supervisión-Fines de la Contratación Estatal-Contrato No. 19000873 H3/2019. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.**

Contrato: No 19000873 H3/2019

Valor: \$11.495.302.148

Contratante: Aerocivil-Acuacar S.A.

Contratista: Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A.-Edurbe

Plazo: 6 meses

Fecha Celebración: 26 de junio de 2019

Objeto: Realizar gestión integral para dar cumplimiento al auto 0354 de 16 de febrero de 2015 proferido por el tribunal administrativo de Bolívar, en virtud de una demanda de acción popular.

*Criterios y Fuentes de Criterio:*

*Ley 80 de 1993. Artículo 14- Numeral 1*

Las Entidades Estatales tienen la obligación de asegurar el cumplimiento del objeto contractual de los contratos que celebren, para lo cual tendrán la dirección general y responsabilidad de *ejercer el control y vigilancia* de la ejecución del contrato

*Ley 1474 de 2011 Artículo 83. Disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública.*

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

*Ley 80 de 1993 Artículo 3º De los fines de la contratación estatal.*

Artículo 3º Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de estos, las entidades buscan no solo 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.

*Colombia Compra Eficiente. Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales*<sup>71</sup>

Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual del contrato vigilado, para verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado. Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben ser publicados en el SECOP.

---

<sup>71</sup> ([https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_supervision\\_interventoria.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_supervision_interventoria.pdf))

*Ley 734 de 2002. Numeral 2. Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

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. Expresiones subrayadas declaradas EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-030 de 2012

El mencionado contrato es producto de una orden judicial de la Corporación Administrativa de Bolívar y Consejo de Estado, cuyas providencias de obligatorio cumplimiento para la Aerocivil implicaron que ésta, debía levantar un censo y avaluó de los inmuebles y mejoras y adquisición de las mismas, cerramiento, demolición y vigilancia de estos, ubicados en barrios San Francisco y Siete de Agosto, los cuales se encuentran adyacentes a la pista del Aeropuerto Rafael Núñez de la ciudad de Cartagena y el Lago Juan Angola, buscando este mandato los derechos ciudadanos de los moradores de dicho sector en materia de salubridad.

La Aerocivil no ha cumplido con la obligación de vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado, en la medida en que los supervisores de éste, no han puesto de presente los hechos que han impedido la adquisición de viviendas y mejoras para hacer efectivos los derechos colectivos e intereses de los ciudadanos, consistentes en el goce de un ambiente sano y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, en la zona del Caño Juan de Angola en los alrededores del Kilometro 1 +132 sur de la pista del aeropuerto Rafael Núñez, no obstante la orden dada por un juez de la República (Auto interlocutorio No 035 del 15 de diciembre de 2015-Tribunal Contencioso del Departamento de Bolívar).

Por falta de control y vigilancia, el ejercicio de supervisión del objeto contratado, no se ha ajustado a lo descrito en el estatuto anticorrupción<sup>72</sup> y demás normas concordantes, toda vez que no existen informes que hayan puesto de presente a través de alertas tempranas los inconvenientes sufridos en la ejecución del contrato, así como las soluciones para evitar la paralización del mismo.

No se han hecho efectivos los derechos colectivos e intereses de los ciudadanos, consistentes en el goce de un ambiente sano y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, en la zona del Caño Juan de Angola de la ciudad de Cartagena pues, no obstante existir providencias judiciales

---

<sup>72</sup> Ley 1474 de 2011 artículo 83: 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.

administrativas, se corre el riesgo de contingencias judiciales condenatorias que impliquen otras erogaciones del presupuesto de la Aerocivil, así como no se descarta la posibilidad de que se construyan nuevos asentamientos en la zona (Invasiones) que dificulten dar cumplimiento a las órdenes judiciales.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la vulneración de las normas descritas.

#### **Hallazgo No. 44. Prorroga Injustificada Contrato No. 19000873-H3 de 2019. Administrativa**

Contrato: No. 19000873 H3/2019

Valor: \$11.495.302.148

Contratante: Aerocivil-Acuacar S.A.

Contratista: Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A.-Edurbe

Plazo: 6 meses

Fecha Celebración: 26 de junio de 2019

Objeto: Realizar gestión integral para dar cumplimiento al auto 0354 de 16 de febrero de 2015 proferido por el tribunal administrativo de Bolívar, en virtud de una demanda de acción popular.

#### *Crterios y Fuentes de Criterio:*

##### *Ley 80 de 1993*

“Artículo 3°. - De los Fines de la Contratación Estatal. *Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. (...)*

##### *Procuraduría General de la Nación*

##### *Recomendaciones para la Elaboración de Estudios Previos*

*Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas*<sup>73</sup>.

La planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. El Estado, al contratar bienes y servicios para garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales, no solamente invierte los recursos públicos, sino que genera empleo y desarrollo en todos los niveles y sectores de la economía. De allí la

---

<sup>73</sup> (<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartillaprocuraduriaestudiosprevios.pdf>), Fecha 21/04/2020, hora 3:23 pm.

importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de la planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos. (...)

Este contrato, que tiene como alcance de su objeto determina la adquisición de viviendas, predios o mejoras y posterior demolición, recolección de escombros, cerramiento, aislamiento y vigilancia de una zona determinada, que comprende los barrios de Siete de Agosto y San Francisco, los cuales se encuentran adyacentes al aeropuerto Rafael Núñez de la ciudad de Cartagena, es producto de órdenes judiciales tanto locales como nacionales, buscando amparar los derechos colectivos al medio ambiente, seguridad y salubridad pública de los moradores de dichos barrios.

Se pudo observar que la etapa precontractual de este contrato, presentó algunas debilidades en la elaboración de estudios previos, en la medida en que no se contó con algunas previsiones importantes que habían ocurrido en el pasado, como fueron algunas circunstancias de tiempo modo y lugar que podía tener el contratista, como la constitución del encargo fiduciario; la presentación de múltiples recursos, oposiciones, peticiones verbales y escritas por parte de varios miembros de comunidad beneficiaria del proyecto durante el proceso de socialización y formalización de ofertas; y dudas surgidas sobre la facturación del IVA.

Además, la incertidumbre del plazo para la ejecución del objeto contratado determinó que se concediera prórroga de cuatro meses más, no obstante que la contratista según su cronograma inicial y final había considerado que el objeto pactado se entregaría en dos (2) meses, en la medida en que la ciudadanía de la zona continua con su exposición al impacto ambiental, ya que el argumento de los tribunales para proferir providencia en favor de los accionados fue la salud.

El retraso en el cumplimiento del objeto contractual, originó que no se cumpliera de manera oportuna el objeto contratado y que la comunidad que habita en las viviendas y mejoras adyacentes al Aeropuerto Rafael Núñez de Cartagena continuara siendo afectada en el derecho a disfrutar de un ambiente sano.

#### **Hallazgo No. 45. Maduración del proyecto –Contrato obra No. 18001451 04 H4 Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria**

Contrato: No. 18001451 04 H4  
Valor: \$ 3.463641.997 incluido IVA sobre utilidad  
Contratante: Aerocivil  
Contratista: Consorcio Infraestructura Aeroportuaria  
Plazo: 8 meses  
Fecha Celebración: 31 de diciembre de 2018

Objeto: “El contratista se obliga para con la Aerocivil a realizar los estudios, diseños y construcción de la plataforma de viraje del Aeropuerto Rafael Núñez de Cartagena”

El proyecto de la construcción de la plataforma de viraje del Aeropuerto Rafael Núñez de Cartagena nace como la necesidad de atender de mejor forma el crecimiento de la operación aérea en dicha ciudad, pero además prestar un mejor servicio a las aeronaves que utilizan el mencionado terminal en materia de seguridad, razón por la cual la entidad decidió construir la plataforma de viraje del Aeropuerto Rafael Núñez de Cartagena.

En su proceso contractual la entidad debe tener en cuenta lo establecido en:

*Ley 1474 de 2011.*

Artículo 87: Maduración de proyectos. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

*Ley 734 de 2002*

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

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

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. Expresiones subrayadas declaradas EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-030 de 2012

La Aerocivil no tuvo en cuenta lo preceptuado en el artículo 87 de la ley 1474 de 2011, que modificó el numeral 12 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, en la medida en que la etapa precontractual no hizo consideraciones jurídicas precisas, con algunos antecedentes respecto a (concesionario y concedente del aeropuerto) que la realización de las obras habrían de ejecutarse en zonas concesionadas, en el aeropuerto Rafael Núñez de la ciudad de Cartagena, razón por la cual no hubo maduración del proyecto, adicionando a tal hecho, el que el plazo de ejecución se hubiere extendido en 5 meses más de lo inicialmente acordado, lo que significa un 130% más del plazo pactado, llevando tal omisión al retraso de la entrada en servicio de la plataforma descrita en el objeto del contrato.

La falta de maduración del proyecto se precisa con mayor claridad, de la lectura del informe de supervisión del contrato del día 19 de julio de 2019, en el cual se dejan consignados algunos inconvenientes presentados que hacen relación a la improvisación de la entidad en la determinación de elementos adyacentes a la obra como son los enunciados anteriormente y cuya transcripción textual del mencionado informe se precisa de la siguiente manera:

*“Como se ha venido indicando en los diferentes informes presentados, así como en las reuniones y comités efectuados la supervisión del proyecto, el principal inconveniente presentado tiene que ver con el acceso a las áreas de pista que van a ser intervenidos en el contrato de obra. Lo anterior por cuanto tratarse de un aeropuerto concesionado, estas autorizaciones deben ser emitidas por el concesionario a cargo en este caso SACSA. En este sentido resulta importante indicar que a pesar de que se efectuaron oportunamente las solicitudes de ingreso estas solo fueron emitidas el 28 de marzo del año en curso lo cual ha generado demoras en el inicio y avance de las actividades de campo necesarias para la elaboración de los diseños (topografía, sondeos ETC.). (...)”*

*“(...) La definición de los horarios disponibles para la ejecución de la obra ha sido compleja por la alta operación del aeropuerto.”*

Lo enunciado obedece a que la Entidad no desarrolló actividades previas (estudios jurídicos) que determinaran un paso a paso metodológico para la toma de decisiones previendo situaciones futuras, con el fin de desarrollar el mencionado proyecto, que permitiere ir asegurando progresivamente el mismo, para obtener elementos definidos y detallados para la ejecución de la obra desde una fase temprana, (la planeación), ya que ésta habría de realizarse en zonas concesionadas, situación que existía desde antes de celebrar el contrato y que no fueron consideradas en la etapa precontractual (madurar el proyecto) por cuanto el concesionario es quien conoce aspectos relevantes a la operación aérea y servicio a usuarios, así como el impacto social y ambiental que producen esta clase de labores.

Pero además de lo anterior, otra causa que ha retrasado la ejecución de las obras en tiempo, fue la modificación del plazo fijado para el cumplimiento del objeto, en 199 días hábiles más de lo pactado, lo que corrobora que los estudios previos fueron deficientes y no maduraron el mencionado proyecto, en la medida que dicho lapso de tiempo (199 días) pudo haberse tenido en cuenta por la entidad, antes de la celebración del contrato.

El que la entidad no hubiese tenido en cuenta que existía un concesionario como operador del aeropuerto Rafael Núñez desde la etapa de planeación, además de haber modificado el plazo de ejecución del objeto del mismo, en más de 6 meses, originó situaciones adversas al desarrollo del proyecto (retrasos) en la medida en que no se ha cumplido el objetivo institucional, plasmado en las funciones de la Aerocivil, cual es garantizar la seguridad operacional y servir de herramienta para la navegación aérea, además de mitigar el impacto social, ambiental y económico que hubo de haberse consignado en los estudios previos producto de la maduración del proyecto.

Este hallazgo podría tener incidencia disciplinaria por la vulneración de las normas descritas.

**Hallazgo No. 46. Publicación de soportes de la ejecución del contrato No. 19001462 H1 de 2019. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria. Beneficio de Auditoria**

El Decreto 103 de 2015 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones, enuncia:

*“Artículo 7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop).*

*Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.*

*Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop).*

**Artículo 8. Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley**

*1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato. “*

La AEROCIVL no realizó la publicación de los documentos prueba de la ejecución del contrato No. 19001462 H1 de 2019, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), de forma permanente durante las etapas contractual ni postcontractual, vulnerando los principios de publicidad y transparencia<sup>74</sup> que se deben aplicar en desarrollo de la Función Administrativa y que rigen la contratación estatal.

Esto a causa de posibles deficiencias en el cumplimiento de la normatividad interna de la Entidad en materia contractual, y del memorando de designación de supervisión<sup>75</sup>, por parte del supervisor del contrato.

Lo anterior no permitió que de manera oportuna y durante la ejecución del contrato la ciudadanía tuviera conocimiento y realizará control social sobre dicha ejecución, y dificulta la labor de los entes de control en la obtención de información por medios electrónicos y el ejercicio de sus funciones de fiscalización.

Si bien la entidad ha procedido a cargar los respectivos documentos después de la comunicación de la observación, este hecho posterior a la ejecución misma del contrato, no hace desaparecer la conducta determinada en la observación.

Se considera sin embargo este hecho como un beneficio cualitativo de auditoría.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento a lo estipulado por los artículos 7º y 8º del Decreto 103 de 2015, debido a la falta de publicación de los soportes de ejecución del contrato No. 19001462 H1 de 2019, vulnerando los principios de publicidad y transparencia que se deben aplicar en desarrollo de la Función Administrativa y que rigen la contratación estatal.

### **Hallazgo No. 47. Supervisión contrato 19001462 H1 de 2019. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.**

La Aerocivil como entidad de carácter público, debe dar cumplimiento entre otras, a las siguientes estipulaciones:

---

<sup>74</sup> El Artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, menciona los principios que se deben aplicar en desarrollo de la Función Administrativa, los cuales son acogidos en la Ley 80 de 1993.

<sup>75</sup> El memorando de designación de supervisión del contrato, con fecha 09 de diciembre de 2019, establece en el numeral 8. SECOP II “El supervisor deberá registrarse como comprador en SECOP II, para administrar el contrato durante la etapa contractual y post contractual, de tal manera que le sea posible cargar en la plataforma, los informes y/o productos pactados en el contrato, considerando que es una obligación legal.”

Ley 1474 de 2011

Artículo 83. *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. (...)”*

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

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

Ley 734 de 2002.

Artículo 34. *“DEBERES. Son deberes de todo servidor público:*

*(...) 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*

La Aerocivil suscribió el contrato 19001462 H1 de 2019, con objeto de adquirir, instalar y poner en funcionamiento balanceadores de carga.

El contrato en la cláusula Vigésima Sexta. –Recibo Final enuncia *“Para efectos del último pago y antes de proceder a la liquidación del contrato, se deberá suscribir acta de recibo final en la que se evidencie el cumplimiento de todas y cada una de las actividades desarrolladas en función de la calidad, especificaciones técnicas y cantidades totalmente ejecutadas del presente contrato (...)”*.

Dentro de los requerimientos técnicos de obligatorio cumplimiento por el contratista, se estableció el Formato No. 5 Matriz de Cumplimiento de las Fichas Técnicas, que enuncia en su numeral 2, subnumeral 2-22 *“El contratista debe ofrecer, sin costo adicional, un curso básico de 20 Horas de administración y configuración de los equipos ofrecidos, para tres (3) funcionarios, dictado por un Ingeniero experto en el mismo.”*

El 20 de diciembre de 2019, la Entidad y el Contratista suscriben el acta de recibo final<sup>76</sup>, en donde se hace la relación de actividades ejecutadas dentro del cumplimiento del numeral 5 Servicios (Instalación, Configuración, Capacitación, Soporte Técnico y Garantía) del Formato No. 7 - Propuesta Económica, y se hace constancia del recibo a satisfacción de los servicios. Sin embargo, la CGR observa que dentro de la relación de actividades ejecutadas solo se indican cuatro (4) horas de transferencia de conocimiento, y no se menciona la falta de realización del curso básico de 20 Horas; por el contrario, se dio recibo a satisfacción de todos los servicios sin dejar anotación alguna.

Al respecto la CGR solicitó mediante oficio AF-UAEAC-041 del 07 de mayo de 2020, soportes de la(s) capacitación(es) dictada(s) por el contratista, a lo cual la Entidad indica que según lo establecido en una nota del acta de liquidación, suscrita el 20 de abril de 2020 “(...) el curso en mención se realizará previa coordinación con la supervisión del contrato durante el periodo de soporte técnico y garantía contratado, el cual es posterior a la ejecución del contrato.”. En cuanto a las cuatro (4) horas de transferencia de conocimiento indicadas en el acta de recibo final, no se adjuntaron soportes de su realización.

Se observa que, a pesar de lo establecido en el acta de liquidación, el Supervisor no puso en conocimiento de la Entidad a través del acta de recibo final, ni para efectos del segundo pago, la no realización del curso básico acordado de 20 horas en administración y configuración de los equipos ofrecidos, para tres (3) funcionarios; ni dejó mención alguna de las causas de su no realización y del compromiso del contratista de realizar este curso en una fecha posterior a la ejecución del contrato, durante el periodo de soporte técnico y garantía.

Si bien la Entidad en la respuesta aporta como nueva evidencia el acta No. 2 de control y seguimiento de fecha 19 de diciembre de 2019, en donde establecen el compromiso de realizar el curso básico de 20 horas posteriormente una vez se realicen y se prueben las políticas de bloqueo del WAF y ASM<sup>77</sup>, este documento aportado no desaparece el hecho de la obligación de dejar en el acta de recibo final evidencia del cumplimiento de todas y cada una de las actividades como se estableció en la cláusula Vigésima Sexta – Recibo Final del contrato; así como el hecho de que se dio recibido a entera satisfacción, sin mencionar la falta de realización del curso.

Es de tener en cuenta, que no se hace alusión al acta No. 2 de control y seguimiento, en el acta de recibo final ni en el acta de liquidación.

---

<sup>76</sup> Suministrada a la CGR mediante oficio AEROCIVIL 1020.106 – 2020011007 del 30 de marzo de 2020, en los adjuntos contractuales digitalizados.

<sup>77</sup> Servicios del balanceador.

Lo anterior genera que se haya puesto en riesgo el cumplimiento de todas y cada una de las actividades pactadas en el contrato, y que al no capacitarse oportunamente al personal de la Aerocivil encargado de la operación y/o administración de los equipos adquiridos, se pusiera en riesgo la disponibilidad, seguridad y desempeño de estos equipos y de los servicios de red de la Entidad, pues podrían no tenerse los conocimientos específicos, suficientes y actualizados al respecto.

La situación descrita se presenta por presuntas deficiencias en el seguimiento y control a la correcta ejecución del contrato, y fallas en la supervisión al realizar el acta de recibo final y evidenciar el recibido a entera satisfacción, presuntamente imputable al responsable asignado para ejercer la supervisión.

Esta observación podría tener incidencia disciplinaria, por incumplimiento de lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y del numeral 2º artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 48 Ingreso a Almacén de dispositivos adquiridos en Contrato 19001462 H1 de 2019. Administrativo.**

La Aerocivil suscribió el contrato 19001462 H1 de 2019, con objeto de adquirir, instalar y poner en funcionamiento balanceadores de carga.

De acuerdo al acta de recibo parcial<sup>78</sup> del 09 de diciembre de 2019 suscrita entre Aerocivil y el Contratista, así como de la factura FC-276<sup>79</sup> del 10 de diciembre de 2019, se deja constancia de que el Contratista suministro a la Entidad dos (2) Balanceadores de Carga, dos (2) Fuentes de Alimentación CA, cuatro (4) SFP 1000BASE-SX Transceiver y ocho (8) SFP 1000BASE-T Transceiver, para un total de diez y seis (16) dispositivos por un valor de \$442.600.399 incluido IVA.

En el reporte “Relación de Activos Fijos” No. R5712002 aportado por la Entidad en la respuesta, se incluyen los dos balanceadores como activos fijos principales y los catorce (14) dispositivos como componentes de estos balanceadores; sin embargo cada Fuente de Alimentación CA tiene un valor de \$9.019.829 incluido IVA, y de acuerdo a las políticas contables de la Aerocivil<sup>80</sup>, se debió catalogar como un activo fijo pues su costo de adquisición es superior a 2,5 SMMLV.

---

78 Suministrada a la CGR mediante oficio Aerocivil 1020.106 – 2020011007 del 30 de marzo de 2020, en los adjuntos contractuales digitalizados.

79 Suministrada a la CGR mediante oficio Aerocivil 1020.106 - 2020014170 (del 12 de mayo de 2020), recibido por correo electrónico el 21 de mayo de 2020, en los adjuntos contractuales digitalizados.

80 El Manual de Políticas Contables de la AEROCIVIL establece que se reconocerán como Propiedades, Planta y Equipo los bienes cuando su costo unitario de adquisición sea igual o superior a 2,5 SMMLV. Así mismo, los bienes cuyo costo unitario sean inferiores a 2,5 SMMLV deberán reconocerse como gastos del ejercicio y se debe mantener un control administrativo que garantice y permita una identificación física plena de los mismos.

Así mismo se observa en el Comprobante Ingreso Devolutivos No. R57A00B5<sup>81</sup> del 18 de diciembre de 2019, así como en el Informe de Contabilización de LM No. R09801<sup>82</sup>, que se registran solo los dos (2) balanceadores de carga, aunque asimilando con estos el valor total de la factura (\$442.600.399 incluido IVA).

Lo anterior se presenta por debilidades en la aplicación de las políticas contables en las actividades de reconocimiento e identificación individual de estos activos en el Almacén.

Este hecho dificulta el control de los elementos adquiridos, así como actividades de verificación de inventario, certificación de existencias, medición, entre otros en la administración de bienes.

## 2.6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### Hallazgo No. 49. Financiación Participación Ciudadana. Administrativo

*Criterio y fuente de criterio*

*Ley 1757 de 2015.*

Artículo 2. De la política pública de participación democrática. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia (...)

Artículo 3. Mecanismos de participación. Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley. (....)

(....) La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana. (lo subrayado es nuestro)

Artículo 94. Sobre el gasto en participación ciudadana. Se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la

---

81 Comprobante del Almacén Nivel Central Bogotá, suministrado a la CGR mediante oficio AEROCIVIL 1020.106 – 2020011007 del 30 de marzo de 2020, en los adjuntos contractuales digitalizados.

82 Suministrado a la CGR mediante oficio AEROCIVIL 1020.106 – 2020011007 del 30 de marzo de 2020, en los adjuntos contractuales digitalizados.

promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.

Parágrafo 1. Ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana que expone este artículo y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación.

No obstante que la Ley 1757 de 2015, autoriza a las entidades del sector público como lo es la Aerocivil, a implementar mecanismos efectivos de participación ciudadana, se pudo evidenciar que para el periodo fiscal 2019, la entidad no realizó las actividades específicamente orientadas a promover la participación de todos los ciudadanos y personas en las decisiones que los afectan y en apoyo a las diferentes formas de organización a la sociedad. Así mismo, los planes de gestión elaborados por la Aerocivil, no incluyeron de manera explícita la forma como se promovería dicha participación habida cuenta de que dicha actividad es una política pública de participación democrática.

Las actividades realizadas por la Aerocivil, como *foros de rendición cuentas, participación en ferias del servicio al ciudadano no propias, (feria aeronáutica Internacional, foro sector aéreo aviación)* no corresponden explícitamente a las traídas por la norma, ya que las llevadas a cabo fueron dirigidas a un escaso y determinado sector de la ciudadanía en la medida en que los temas a tratar no hacían referencia a la difusión y publicidad sobre las instancias de participación y la participación como derecho fundamental del ciudadano, razón por la cual se presentó el incumplimiento de la entidad en dicho precepto.

La debilidad enunciada origina que el ciudadano y las Organizaciones Civiles interesados en las políticas de la entidad, no pudieran ejercer el derecho de participar en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos de la Aerocivil, dado que las actividades de participación que debían implementarse no se ejecutaron de manera clara y explícita en la medida en que incluso se hizo caso omiso de los artículos 94 y concordantes de la norma aludida.

## 2.7 POLÍTICAS DE GÉNERO

Se determinó que la Aerocivil, ha dado cumplimiento a lo establecido en la *Ley 581 de 2000. Artículo 4o. participación efectiva de la mujer*. En la Dirección

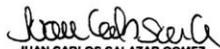
aeronáutica las mujeres tienen **un 50%** de los cargos, y de los cargos del nivel directivo estas ocupan el 35%.

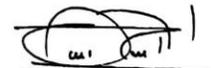
### **3. ANEXOS**

## ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS

**AERONÁUTICA CIVIL**  
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL  
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA  
Al 31 de Diciembre de 2019  
Cifras en pesos colombianos sin decimales

Código	ACTIVO		Código	PASIVO Y PATRIMONIO	
	2019	2018		2019	2018
<b>CORRIENTE</b>	<b>1,338,562,118,323</b>	<b>991,669,078,727</b>	<b>CORRIENTE</b>	<b>178,826,111,874</b>	<b>212,885,318,304</b>
11 Efectivo y equivalentes al efectivo	85,019,709,784	123,301,156,886	23 Préstamos por pagar	817,301,724	306,371,238
13 Cuentas por cobrar	384,330,332,338	318,171,451,405	24 Cuentas por pagar	167,502,646,960	186,482,536,167
19 Otros activos	889,212,078,202	552,096,470,836	25 Beneficios a los empleados	8,488,865,080	11,826,073,878
			29 Otros pasivos	1,707,297,940	2,470,333,923
<b>NO CORRIENTE</b>	<b>11,048,487,183,376</b>	<b>12,902,877,386,918</b>	<b>NO CORRIENTE</b>	<b>281,909,809,170</b>	<b>217,505,061,519</b>
12 Inversiones e instrumentos derivados	25,628,019,866	39,001,420,594	23 Préstamos por pagar	2,256,927,469	3,869,314,897
16 Propiedades, planta y equipo	739,313,981,307	567,788,010,920	27 Provisiónes	245,207,850,798	208,118,087,705
17 Bienes de uso público e históricos y cult	10,269,587,328,537	12,115,721,336,752	29 Otros pasivos	4,444,830,945	4,399,658,917
19 Otros activos	13,957,853,837	180,386,618,651	<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>430,435,720,844</b>	<b>430,390,378,823</b>
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>12,387,049,301,699</b>	<b>13,894,446,465,644</b>	<b>3 PATRIMONIO</b>	<b>11,956,613,580,855</b>	<b>13,464,058,088,821</b>
			31 Patrimonio de las entidades de gobierno	11,956,613,580,855	13,464,058,088,821
<b>Cuentas de Orden Deudoras</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<b>12,387,049,301,699</b>	<b>13,894,446,465,644</b>
81 Activos contingentes	77,262,100,125	56,219,048,592	<b>Cuentas de Orden Acreedoras</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
83 Deudoras de control	4,578,839,501,653	54,420,232,674	91 Pasivos contingentes	723,578,462,902	807,394,567,329
89 Deudoras por contra (Cr)	-4,656,101,601,778	-109,639,281,268	93 Acreedoras de control	0	2,250,145,361,099
			99 Acreedoras por contra (Db)	-723,578,462,902	-2,857,539,918,398

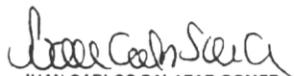
  
JUAN CARLOS SALAZAR GÓMEZ  
C.C. 70.693.965 de Medellín  
Director General

  
ARMANDO ROVIRA MATEUS  
C.C. 19.408.253 de Bogotá  
Director Financiero (E)

  
MORALBA LOPEZ CORDERO  
C.C. 81.893.013 de Bogotá  
Coordinadora Grupo Contabilidad  
T.P.48330-T

**AERONÁUTICA CIVIL**  
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL  
ESTADO DE RESULTADOS  
Del 01 al 31 de diciembre de 2019  
Cifras en pesos colombianos sin decimales

Código	Concepto	Periodo Actual 31/12/19	Periodo Anterior 31/12/18
	<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>	<b>1,693,948,039,399</b>	<b>1,470,484,833,969</b>
41	Ingresos fiscales	1,002,473,159,333	863,832,176,002
43	Venta de servicios	677,126,585,431	581,096,072,648
47	Operaciones interinstitucionales	3,982,163,577	569,866,920
48	Otros ingresos	10,386,131,058	24,946,518,391
	<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	<b>1,286,828,711,969</b>	<b>1,390,223,244,845</b>
51	De administración y operación	778,493,975,344	734,626,957,361
53	Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones	138,612,426,886	342,804,568,972
54	Transferencias y subvenciones	987,981,525	0
57	Operaciones interinstitucionales	337,204,088,785	300,985,620,456
58	Otros gastos	1,530,239,450	11,806,098,057
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL</b>	<b>437,119,327,430</b>	<b>80,241,389,113</b>
	<b>OTROS INGRESOS</b>	<b>17,341,005,429</b>	<b>41,605,176,174</b>
48	Otros ingresos	17,341,005,429	41,605,176,174
	<b>OTROS GASTOS</b>	<b>2,427,034,456</b>	<b>3,928,916,098</b>
58	Otros gastos	2,427,034,456	3,928,916,098
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) NO PERACIONAL</b>	<b>14,913,970,973</b>	<b>37,676,260,076</b>
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO</b>	<b>452,033,298,403</b>	<b>117,917,649,189</b>

  
JUAN CARLOS SALAZAR GOMEZ  
CC. 70.693.956 de Medellín  
Director General

  
ARMANDO ROVIRA MATEUS  
CC. 19.405.253 de Bogotá  
Director Financiero (E)

  
MORALBA LOPEZ CORDERO  
CC. 51.893.013 de Bogotá  
Coordinadora Grupo Contabilidad  
T.P.48330-T

**ANEXO 2. RESUMEN DE HALLAZGOS, AUDITORÍA FINANCIERA AEROCIVIL – 2019.**

N° Hallazgo	Nombre Hallazgo	Connotación						
		A	D	F	Valor presunto daño en millones de \$	P	IP	Beneficio
1	Políticas Contables.	X	X					
2	Estructura del Estado de Resultados	X	X					
3	Cuentas por Cobrar Prestación de Servicios	X	X					
4	Deterioro de Cuentas por Cobrar Facturación y Anticipos	X	X	X	\$4.480,0		X	
5	Contraprestación Aeropuertos Concesionados	X	X					
6	Ingresos para cálculo de la Contraprestación Aeropuerto El Dorado.	X	X					
7	Terrenos de Bienes de Uso Público en Concesión.	X	X					
8	Reexpresión de saldos y Deterioro de Propiedades, Planta y Equipos y Bienes de Uso Público	X	X					
9	Patrimonio Autónomo Contrato de Concesión Aerocali	X	X					
10	Entidad Concedente de Aeropuertos Concesionados	X	X					
11	Inversiones Aeropuerto San Andrés reconocidas como Gastos	X	X					
12	Provisión Procesos Judiciales en Contra de la Entidad	X	X					
13	Sistema de Control Interno Contable	X						
14	Incertidumbre en las Operaciones Aéreas y Sobrevuelos pendientes de facturar en diciembre de 2019	X						
15	Oportunidad en la Facturación de Operaciones Aéreas y Sobrevuelos	X	X					
16	Porcentaje de reservas presupuestales constituidas 2019.	X	X					
17	Cuentas por Pagar presupuestales y contables.	X						
18	Reservas contrato 19000609	X						
19	Vigencias Expiradas	X	X					
20	Porcentaje rezago presupuestal – Aeropuerto de Leticia	X	X					

N° Hallazgo	Nombre Hallazgo	Connotación						
		A	D	F	Valor presunto daño en millones de \$	P	IP	Beneficio
21	Contrato de Obra No. 17001575-H4 de 2017. Estudios y Diseños a Fase III Y Construcción de la Estación de Bomberos, Obras Complementarias, Urbanismo y Vías de Acceso Internas para El Aeropuerto de Popayán, Cauca. Cumplimiento de Cláusulas Contractuales	X	X					
22	Contrato de Obra No. 17001575-H4 de 2017. Estudios y Diseños a Fase III Y Construcción de la Estación de Bomberos, Obras Complementarias, Urbanismo y Vías de Acceso Internas para El Aeropuerto de Popayán, Cauca. Cumplimiento del contrato	X	X	X	\$682,5			
23	Diferencia entre el valor del contrato y la propuesta económica entregada por el contratista.	X						
24	Mayor valor Girado de Anticipo Contrato 14000160-OK.	X	X					
25	Deficiencias en Planeación del Proyecto.	X	X					
26	IVA de los contratos 14000160-OK y 14000157-OK.	X						
27	Actas de Modificación de Items no Previstos sin Aumento de Valor.	X	X					
28	Cumplimiento Especificación Técnica	X	X					
29	Afectaciones en contrato 1800814-H2 por obras civiles no terminadas en los terminales de los aeropuertos de Leticia y Pasto.	X						
30	Áreas Subutilizadas del proyecto de Leticia.	X						
31	Acuerdo Conciliatorio	X	X					
32	Obras Inconclusas Contrato 14000160-OK y Operación del Aeropuerto.	X	X					
33	Proyecto de Cerramiento Perimetral para los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y El Embrujo de Providencia. Contrato de Obra 17001423 H4 - Construcción del cerramiento para los dos aeropuertos.	X	X	X	\$703,1			
34	Actas y documentos suscritos en desarrollo del Contrato de Obra 17001423 H4, Construcción del cerramiento para los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y El Embrujo de Providencia.	X						
35	Almacenamiento y disposición del cerramiento sobrante en el aeropuerto de Providencia – Contrato 17001423 H4.	X						

N° Hallazgo	Nombre Hallazgo	Connotación						
		A	D	F	Valor presunto daño en millones de \$	P	IP	Beneficio
36	Transporte Marítimo de regreso de equipos y maquinaria utilizados en la ejecución del Contrato No. 15000342 OK de 2015.	X	X				X	
37	Reintegro excedentes de la Fiducia constituida para el manejo de los recursos del anticipo, del Contrato No. 15000342 OK de 2015.	X	X	X	\$50,6			
38	Contrato no. 170001574 H4 "Mantenimiento de la plataforma del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés".	X	X					
39	Estructuración y planeación del proyecto de mantenimiento de las terminales de los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla y El Embrujo de San Andrés y Providencia, que dio origen al contrato 18001571 H4 de 2018.	X	X					
40	Funciones de la Oficina de Control Interno.	X						
41	Cumplimiento de Funciones de la Oficina de Control Interno.	X						
42	Cumplimiento de Providencia Judicial.	X	X					
43	Supervisión-Fines de la Contratación Estatal-Contrato No 19000873 H3/2019.	X	X					
44	Prorroga Injustificada Contrato No. 19000873-H3 de 2019 H3/2019.	X						
45	Maduración del proyecto –Contrato obra No 18001451 04 H4.	X	X					
46	Publicación de soportes de la ejecución del contrato Nro. 19001462 H1 de 2019	X	X					X Cualitativo
47	Supervisión contrato 19001462 H1 de 2019.	X	X					
48	Ingreso a Almacén de dispositivos adquiridos en Contrato 19001462 H1 de 2019	X						
49	Financiación Participación Ciudadana.	X						
<b>TOTAL</b>		<b>49</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>5.916,2</b>		<b>2</b>	<b>1</b>

Fuente: Resultado Auditoría de Financiera a la Aerocivil – 2019 - Elaborado Equipo Auditor.

A: Hallazgo Administrativo.  
 D: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria  
 F: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal  
 P: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia penal  
 IP: Indagación Preliminar

### ANEXO 3. RESULTADOS SEGUIMIENTO EFECTIVIDAD ACCIONES DE MEJORA PARA LOS HALLAZGOS FINANCIEROS

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Efectividad		
					Si	No	Parcial
78	H106:038-12 Incorporaciones y otros movimientos contables sin identificación(A)	2012	30/09/2013	N	X		
82	H110:038-12 Avances y anticipos de contratos ya terminados sin liquidar (F)(D).	2012	30/07/2016	S		X	
86	H114:038-12 Sistema de costos ABC (F)(D)	2012	02/05/2013	N	X		
113	H51:018-13 Cuenta 1480 Provisión para Deudores (Cr)-(D)	2013	31/11/2015	N	X		
294	H73:045-15 Cuentas por pagar constitución y pago. Contrato 14000008-0k. (A y D)	2015	31/12/2016	N	X		
382	H87:013-16 Deudores Prestación de Servicios Administrativo	2016	28/02/2017	S		X	
386	H91:013-16 Desembolsos de aportes Otrosí 7 de 2012. Administrativo con presunta incidencia	2016	31/01/2017	N	X		
391	H96:013-16 Ingresos por Imputar Administrativo	2016	30/01/2017	N	X		
393	H98:013-16 Notas a los Estados Contables. Administrativo.	2016	31/03/2017	S		X	
394	H99:013-16 Sistema de Control Interno Contable. Administrativo.	2016	31/03/2017	S		X	
477	H38:012-17 Efectivo. Administrativo,	2017	31/03/2018	N	X		
478	H39:012-17 Deudores Sanciones Clientes. Administrativo	2017	31/03/2018	N	X		

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Efectividad		
					Si	No	Parcial
486	H47:012-17 Bienes Muebles Entregados en concesión. Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.	2017	31/08/2017	N	X		
487	H48:012-17 Cuentas por Pagar. Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.	2017	31/03/2018	S		X	
488	H49:012-17 Cuentas por Pagar-Obligaciones sin Contabilizar. Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.	2017	31/03/2018	N	X		
493	H54:012-17 Notas a los Estados Contables. Administrativo.	2017	31/03/2018	S		X	
498	H3:047-17 Facturación de sobrevuelos, puntos de Entradas y Salidas. Administrativo.	2017	31/01/2019	S			X
	H11:047-17 Soporte Apicativo JDE. Administrativo.	2017	15/02/2019	N	X		
507	H12:047-17. Consistencia de la información entregada a la CGR y la obtenida en el aplicativo JDE sobre la facturación de servicios de protección al vuelo y arriendo. Administrativo.	2017	15/02/2019	S		X	
508	H13:047-17 Trazabilidad de la información entre aplicativos que soportan el proceso de facturación. Administrativo. Las políticas, lineamientos y	2017	15/02/2019	S			X
513	H18:047-17 Facturación Tasas Aeroportuarias. Administrativo.	2017	15/02/2019	N	X		
516	H1:007-18. Deudores Servicios de Transporte. Administrativo – Disciplinario.	2018	30/06/2019	N	X		
520	H5:007-18. Bienes de Uso Público. Administrativo - Disciplinario	2018	30/06/2019	N	X		

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Efectividad		
					Si	No	Parcial
522	H7:007-18. Revelación de los Estados Contables. Administrativo	2018	30/06/2019	N		X	
523	H8:007-18. Bienes de Uso Público en Construcción. Administrativo.	2018	30/06/2019	N	X		
524	H9:007-18. Ingresos por Identificar. Administrativo.	2018	15/02/2019	N	X		
525	H10:007-18. Sistema de Control Interno Contable. Administrativo - Disciplinario.	2018	30/06/2019	N	X		
532	H17:007-18. Inmuebles. Administrativo.	2018	30/06/2019	N	X		
552	H1:023-18 Efectivo de uso restringido.	2018	16/12/2019	N	X		
554	H3:023-18 Cuentas por Cobrar Servicios Aeroportuarios y Aeronáuticos.	2018	16/12/2019	N	X		
555	H4:023-18 Cuentas por Cobrar, Contraprestación Contratos de Concesión.	2018	16/12/2019	S		X	
556	H5:023-18. Ingresos Venta de Servicios Aeroportuarios.	2018	16/12/2019	N	X		
557	H6:023-18 Ingresos Venta de Servicios Aeronáuticos.	2018	16/12/2019	N	X		
565	H14:023-18 Bienes de uso Público. Estados Contables a 31 de diciembre de 2018	2018	16/12/2019	N	X		
567	H16:023-18 Propiedades Planta y equipo – Repuestos. A diciembre 31 de 2018 el Contrato 18000906-OH	2018	30/11/2019	S		X	

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Efectividad		
					Si	No	Parcial
568	H17:023-18 Revelación y Presentación Pasivos Contingentes.	2018	16/12/2019	N	X		
570	H19:023-18. Deterioro de Cartera.	2018	16/12/2019	S		X	
572	H21:023-18. Bienes de uso público en construcción.	2018	30/06/2020	N	X		
574	H23:023-18. Sistema de Control Interno Contable.	2018	30/06/2020	S		X	