



**AVISO**

**CONTRALORIA DISTRITAL DE CARTAGENA**

**CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO**

Con el fin de garantizar el principio de publicidad en la atención el requerimiento ciudadano identificado con el código D-019-2022, Denuncia el presunto rezago del avance del proyecto Ciudadela La Paz por etapas 3, 4 y 5, por falta de gestión para la realización del reglamento de propiedad horizontal demora que trae como consecuencia que FINDETER no expida los certificados de habitabilidad de las viviendas ya construidas, teniendo en cuenta que:

La denuncia fue presentada de forma anónima y no se tiene dirección de contacto u otro medio para informar al ciudadano (a), sobre las decisiones tomadas o los resultados obtenidos, se procede a publicar el presente AVISO, conforme lo indica el artículo 69 de la ley 1437 de 2011.

Este despacho procede a comunicar a Ciudadana **ANONIMO** que:

- La Contraloría Distrital de Cartagena en cumplimiento de su deber constitucional y legal, elaboró respuesta inicial de la denuncia D-019-2022 y la comunica mediante oficio PC-249 de fecha 29 de marzo de 2022.

**En constancia se fija el siguiente aviso por cinco (5) días hábiles en la página WEB y en lugar visible de las instalaciones de la Contraloría Distrital de Cartagena siendo las 8:00 a.m. del día 29 de marzo de 2022.**

CRISTINA MENDOZA BUELVAS  
Coordinadora Control Fiscal Participativo

IVONNE PUELLO CASTILLO  
Técnico Operativo

**El presente aviso se desfija siendo las 5:00 pm del día 05 de abril de 2022.**

CRISTINA MENDOZA BUELVAS  
Coordinadora Control Fiscal Participativo

IVONNE PUELLO CASTILLO  
Técnico Operativo



Cartagena de Indias D.T. C. 29/03/2022  
Oficio PC-249 – 29/03/2022

Señor  
**DENUNCIANTE ANONIMO**  
Ciudad

**Asunto: Respuesta Inicial de Denuncia con numero de radicación D-019-2022.**

Reciba un cordial saludo de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, entidad que ejerce el Control de la Gestión Fiscal de la Administración y de los particulares que manejen fondos y bienes del Distrito, con el fin de proteger el Patrimonio Público del Distrito de Cartagena, evaluar la sostenibilidad ambiental y trabajar en satisfacer las expectativas y requerimientos de la comunidad Cartagenera.

Dando alcance a su denuncia trasladada por competencia de Contraloría General de la Republica con numero de solicitud 2022-EE0032899, donde solicita intervención funcional excepcional –Unión Temporal Cartagena de Indias 2018- por retrasos del proyecto Ciudadela la Paz etapa. 3 y 4 y recibida a través de los canales de recepción institucional de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, en la cual manifiesta:

*"(...) desde marzo de 2021 se viene presentando un rezago de avance del Proyecto Ciudadela de la Paz Etapa 3, 4 y 5 generado por 3 aspectos:*

- 1. Falta de gestión para la realización oportuna del Reglamento de Propiedad Horizontal del proyecto, con el cual se general las matrículas individuales de cada etapa.*
- 2. La demora en el cumplimiento de esta obligación trae como consecuencia la imposibilidad de que el supervisor nacional de FINDETER expida los Certificados de Habitabilidad de las viviendas ya construidas.*
- 3. Y la falta de estos certificados de habitabilidad impide la movilización de recursos de subsidios del Patrimonio Autónomo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio indispensables para alcanzar la finalización del proyecto.*

*El Proyecto Ciudadela de la Paz, debió finalizar según los términos contractuales el 31 de diciembre de 2021 y con profunda preocupación podemos notificar de acuerdo al último informe de nuestro supervisor nacional de FINDETER, un atraso superior al 19%, que en más de un año, esto es, de febrero de 2021 a febrero de 2022, no alcanzo un avance siquiera de 9%, es más, en los últimos 6 meses el avance ha sido 0 (Ver informe Findeter INFORME VISITA MENSUAL DEL PROYECTO CONSOLIDADO No. 18 DE ENERO DE 2022).*

*Hemos ejecutado aproximadamente 74 mil millones de pesos en nuestra calidad de socios constructores, de los cuales un porcentaje ha sido aportado por nosotros como sirven los esfuerzos de las partes intervinientes de este proyecto, constructores, con el único objeto de no disminuir el impulso en la ejecución, pero de nada La Condición actual del Proyecto representa una alerta temprana en la posible pérdida de recursos del subsidio del gobierno nacional que equivalen a la suma de 42 mil millones de pesos aprox. evidenciado en el 0% de avance puede representar un posible incumplimiento en la ejecución y finalización de las viviendas afectando a las 1824 familias beneficiadas (ver requerimiento de cumplimiento de Fonvivienda al proyecto de fecha 17 de febrero de 2021) (...)"*



Nos permitimos informarle que mediante oficio de fecha 15 de marzo del 2022, la Oficina de Control Fiscal Participativo asignó denuncia radicada con el numero D-019-2022, al profesional universitario GERNAN VENENCIA PATERNINA y al asesor externo UBALDO HERAZO BUELVAS, para llevar a cabo **ETAPA INICIAL Y RECAUDO DE PRUEBAS**, como lo contempla el artículo 70 de la ley 1755 de 2015 y la resolución de procedimiento No.204 del 12 julio de 2021.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procedió a recaudar la siguiente información:

Mediante oficio **PC.237 -28/03/2022**, se solicitó a Corvivienda la siguiente información:

1. Copia de todas las certificaciones expedidas a la fecha por parte de la interventoría como requisito para los pagos efectuados, donde certifica los avances de obra y la terminación de la estructura de las unidades habitacionales.
2. Copia de todas las actas de recibo parciales avaladas por la interventoría que certifican los pagos efectuados y donde se describan las cantidades de obra (ítem por ítem) ejecutadas a la fecha.
3. Copia de todos los informes de interventoría completos a fecha de las etapas 3, etapa 4 y etapa 5" del proyecto Ciudadela La Paz.
4. Copia de los soportes de pago efectuados a la etapa 3, etapa 4 y etapa 5" del proyecto Ciudadela La Paz.
5. Copia de todas las actas de inicio suscritas con ocasión a los contratos de las etapas 3, etapa 4 y etapa 5" del proyecto Ciudadela La Paz
6. Copia de todos los soportes de pago realizados a la fecha de las etapas 3, etapa 4 y etapa 5" del proyecto Ciudadela La Paz
7. Programación de obras proyecta y ejecutada, aprobada por la interventoría.
8. En caso de existir actas de liquidación de alguno de las etapas contractuales, anexar copia.
9. Actas de mayores y menores cantidades de obras avaladas por la interventoría.
10. Todos los informes de interventoría de obra, de las etapa 3, etapa 4 y etapa 5" del proyecto Ciudadela La Paz.

Así mismo se le informa al denunciante, que La Contraloría Distrital de Cartagena, recibió denuncia 035 de 2021, por presuntas irregularidades en el proyecto Ciudadela la Paz en el barrio el pozón en el distrito de Cartagena, donde la Contraloría Distrital de Cartagena encontró unos presuntos hallazgos Administrativos, Fiscales y penales los cuales se les dio traslado a la oficina de responsabilidad Fiscal de esta entidad, se anexa informe de respuesta final de la denuncia 035-2021.

Atendiendo lo establecido en la Resolución No. 232 del 03 de agosto de 2021, nos permitimos informar que se hará una atención directa y estará a cargo del Grupo Especial de Atención Inmediata de Denuncias, para continuar con la actuación de Control Fiscal. Una vez terminado el trámite de atención de esta, se le enviará respuesta de fondo con los resultados obtenidos dentro del periodo legal comprendido entre el 07 de marzo y el 07 de septiembre del 2022.

Atentamente,



**CRISTINA MENDOZA BUELVAS**  
Coordinadora de Control Fiscal Participativo  
Contraloría Distrital de Cartagena

Elaboró: Ubaldo Herazo – Asesor Jurídico Externo  
German venencia P – Ing Civil



## RESPUESTA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIA

|   |
|---|
| <b>1. INFORMACIÓN GENERAL:</b>  |
| Nombre solicitante: Rita E. López Orozco, Teresa Maza, Jerónimo Martínez, Verónica Castro y Marly Muentes   |
| Origen solicitud: a) Directa: X    b) Proceso auditor:    c) Otros  |
| No. Radicación: D-035-2021  |
| Tipo de solicitud: a) Petición:    b) Queja:    c) Reclamo:    d) Denuncia: X   |
| Fecha recibido Oficina Participación Ciudadana: 26 de abril de 2021   |
| Fecha Remisión Oficina Participación Ciudadana: -   |
| <b>2. INFORMACIÓN SERVIDOR CDC:</b>   |
| Nombre: María Paula Betancourt  |
| Cargo: Asesora Externa  |
| Nombre: Germán Venencia Paternina   |
| Cargo: Profesional Universitario  |
| Nombre: Gerleis Pérez Padilla   |
| Cargo: Profesional Universitario  |
| Fecha de Asignación: 31/05/2021   |
| Fecha respuesta: 25/10/2021   |
| <b>3. INFORMACIÓN SOLICITUD:</b>  |
| <b>3.1. ANTECEDENTES:</b>   |
| <p>Se recibe Denuncia presentada por la Personera delegada para la comunidad Rita E. López Orozco, donde argumenta haber atendido queja interpuesta por los ciudadanos Teresa Maza y Jerónimo Martínez y otros damnificados de las olas invernales 2004- 2007, quienes vienen denunciando el incumplimiento en la entrega de las viviendas que les fueron adjudicadas en la Urbanización Ciudadela de la Paz desde hace más de cuatro años. <i>“Debido a la negligencia e ineptitud de las administraciones se evidencia que varias casas, apartamentos se están deteriorando porque todavía es la hora que no tienen servicios públicos instalados, no han sido terminados, no tiene nomenclatura y lo que reciben como respuesta a sus peticiones verbales son groserías y acusaciones de ser incitadores de la comunidad, por el solo hecho de reclamar un derecho justo de tener una vivienda digna.”</i></p> <p>Por lo anterior solicita la personera delegada que se tomen las acciones legales de acuerdo a la competencia de este ente de control.</p> <p>De igual forma se recibió denuncia por parte de los señores Teresa Maza, Jerónimo Martínez, Verónica Castro y Marly Muentes, en la cual expresan lo siguiente:</p> <p><i>“Denunciamos públicamente al Proyecto Ciudadela de la Paz en la ejecución de las etapas 1 y 2 que desde enero del año 2020 que recibió esta administración actual está el deterioro y no vemos la ejecución del proyecto antes mencionado de las 688 familias que fueron ganadoras a través de un sorteo desde el mes de abril de 2018.”</i></p> |



### 3.2. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS:

La denuncia fue radicada en la Contraloría Distrital el 21/03/10, con número interno de denuncia D-035-2021. Para lo cual, se solicitó información pertinente, mediante las siguientes actuaciones:

- Mediante oficio PC-625 del 11/08/2021, se realiza solicitud de información a la administración.
- Mediante oficio PC-656 del 19/08/2021, se realiza solicitud de información a la administración.
- Mediante oficio PC-657 DEL 19/08/2021, se realiza solicitud de información a la administración.
- Mediante oficio PC-236 DEL 10/05/2021, se realiza solicitud de información a la administración.
- Mediante oficio PC-903/25/10/2021, se realiza solicitud de información a la administración.
- Mediante PC-274 DEL 25/05/2021, se realiza la solicitud de información a la administración.



### 3.3 RESPUESTA – CONCEPTO. SOLUCIÓN JURÍDICA:

De conformidad con los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, la ley 42 de 1993, la ley 610 de 2000, Decreto Ley 403 de 2020 y demás normas que rigen el Control Fiscal, La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, a través de la Coordinación de Control Fiscal Participativo, recibió la denuncia D-35 de 2021, la cual tuvo por objeto investigar la ejecución de los contratos de obra suscritos por Corvivienda para la construcción del proyecto Ciudadela la Paz, en el barrio el Pozón, en el Distrito de Cartagena de Indias.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos del Control Fiscal Participativo, prescritos por la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, compatibles con las de general aceptación y en armonía con la Ley 1755 de 2015; por tanto, requirió acorde con ellas, evaluación de la documentación aportada por la entidad en fiscalización.

Una vez, llevado a cabo todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos y solicitadas toda la información requerida, para dar trámite y repuesta con el respectivo informe, se hizo necesario determinar lo siguiente: el alcance de la denuncia, la verificación y conclusión.

### 3.4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN:

En el presente asunto, abarcaremos los puntos sobre los cuales la Contraloría Distrital de Cartagena como organismo de control y vigilancia de la gestión fiscal del Distrito, tiene competencia, y todos aquellos otros que siendo de competencia de otras autoridades administrativas o judiciales, es deber de este ente de control hacer las remisiones y traslados correspondientes.

Sea lo primero indicar que luego de realizar una revisión de la documentación presentada por las entidades requeridas, se pudo establecer que la denuncia hace referencia a los procesos de ejecución de los siguientes contratos:

- Contrato de obra No. LP-004-2017, suscrito entre CORVIVIENDA y UNION TEMPORAL CIUDADELA DE LA PAZ, cuyo objeto es la: **“CONSTRUCCIÓN DE TORRES DE APARTAMENTO DE 4 PISOS CON SISTEMA INDUSTRIALIZADO Y OBRAS DE URBANISMO “CIUDADELA PRIMERO LA GENTE” EN EL BARRIO EL POZÓN EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS”** por un plazo inicial de 18 meses para su ejecución y un valor inicial de \$ 29.018.878.428,00.
- Contrato LP-003 DE 2018, suscrito entre CORVIVIENDA y CONSORCIO CIUDADELA SEGUNDA ETAPA 2018, cuyo objeto era “contratar las obras de selección de un contratista para la construcción de la segunda etapa del proyecto “CIUDADELA DE LA PAZ” en el barrio del pozón en el Distrito de Cartagena de Indias, consistente en 112 apartamentos VIP distribuidos en 7 torres de 4 plantas cada una, con 4 unidades por piso; mediante sistema de construcción industrializado” por un plazo inicial de 6 meses para su ejecución y un valor inicial de \$4.493.276.953.
- Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Etapa 3 y 4 y Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Fase 3 Etapa 5, las cuales tiene origen en convocatorias publicadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en calidad de vocera y administradora del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES “VIPA”, en las que se dio apertura a varios procesos para seleccionar y cofinanciar proyectos de vivienda de interés prioritario en todo el territorio nacional, con el propósito de facilitar el acceso a la vivienda a los hogares que tienen ingresos mensuales de hasta dos (2) salarios

mínimos legales mensuales vigentes y que exigen un cierre financiero por parte de los potenciales beneficiarios.

Así pues, atendiendo a lo dispuesto en los términos de referencia definitivos de las Convocatorias 123 y 126, la participación de las entidades públicas debía surtirse a través de consorcios o uniones temporales, para lo cual era necesario que, al interior de la entidad, se adelantara la respectiva selección del constructor asociado con quien se presentarían las propuestas conjuntas, por lo que se presenta la UNION TEMPORAL CARTAGENA DE INDIAS 2018, conformada por CONSTRUARQUIN LTDA E INVERSORA MANARE LTDA, las cuales serían seleccionadas y conformarían la UNION TEMPORAL CIUDADELA DE LA PAZ Etapa 3 y 4.

En ese orden, el 23 de noviembre de 2018, CORVIVIENDA, a través de la Unión Temporal Ciudadela La Paz – Etapa 3 y 4, participó en la Convocatoria 123 adelantada por la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., ofertando la Fase 2 (Etapas 3 y 4) del proyecto Ciudadela La Paz, que comprende la construcción de 1.000 unidades habitacionales, ubicadas en el lote “La Despensa” del barrio El Pozón, sector Los Pozones, las cuales, luego de surtirse los estudios técnicos, jurídicos y financieros por parte del Comité Evaluador, resultaron seleccionadas, tal como consta en el Acta de Comité Técnico Número 345 expedida el 31 de enero de 2019 por el FIDEICOMISO – FIDUBOGOTÁ.

Que luego de revisados los documentos remitidos se tiene que los anteriores instrumentos contractuales fueron objeto de modificaciones de la siguiente manera:

#### **CONTRATO DE OBRA NO. LP-004-2017**

- Otrosí No 1 de 8 de Febrero de 2018 cuyo objeto fue adicionar en tiempo y valor el contrato de obra publica por la suma de \$12.268.719.360 para la construcción de 320 unidades habitacionales adicionales para un total de 576 y 6 meses más.
- Otrosí No 2 de 18 de Junio de 2019 cuyo objeto fue adicionar en valor el contrato de obra publica por la suma de \$2.237.154.585.
- Otrosí No 3 de 19 de Noviembre de 2019 cuyo objeto fue adicionar en tiempo el contrato de obra hasta el 31 de Diciembre de 2019.
- Otrosí No 4 de 15 de Diciembre de 2020 cuyo objeto fue adicionar en tiempo y valor el contrato de obra publica por la suma de \$2.754.741.702 y hasta el 31 de Diciembre de 2020.

#### **CONTRATO LP-003 DE 2018**

- Otrosí No 1 de 6 de Junio de 2018 cuyo objeto fue modificar la forma y pago y el montos y coberturas de las garantías del contrato.
- Otrosí No 2 de 18 de Junio de 2019 cuyo objeto fue modificar las garantías del contrato.
- Otrosí No 3 de 18 de Junio de 2019 cuyo objeto fue cuyo adicionar en valor el contrato de obra publica por la suma de \$1.689.076.271

#### **UNIÓN TEMPORAL PROYECTO CIUDADELA LA PAZ ETAPA 3 Y 4 Y UNIÓN TEMPORAL PROYECTO CIUDADELA LA PAZ FASE 3 ETAPA 5**

- Otrosí No 1 de fecha 20 de Diciembre de 2019 por medio del cual se unifican los proyecto de Ciudadela la Paz Etapa 3 y 4 y ciudadela la paz fase 3 etapa 5, además de establecerse las condiciones de pago ejecución y desembolso de los recursos de los

proyectos.

- Modificatorio No 1 al otrosí No 1 de 7 de Mayo de 2020 por medio del cual se modifica y unifica el nombre y código del proyecto que se denominará Ciudadela la Paz Etapa 3, 4 y 5, la financiación del proyecto, su plazo de ejecución a 15 meses, administración de los recursos, estructura financiera del proyecto, obligaciones de las partes, garantías, selección del interventor, reconocimiento del valor del lote y urbanismo, conformación del comité técnico, entre otros.
- Modificatorio No 2 al otrosí No 1 de 1 de Junio de 2020 por medio del cual se modifica la financiación del proyecto, administración de los recursos, estructura financiera y desembolso de los recursos, obligaciones de las partes y selección del interventor.
- Modificatorio No 3 al otrosí No 1 de 1 de Julio de 2020 por medio del cual se modifica la financiación del proyecto, administración de los recursos, estructura financiera y desembolso de los recursos, obligaciones de las partes y selección del interventor.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe realizar un análisis de los expedientes contractuales allegados en donde todos dan cuenta de la ejecución del proyecto Ciudadela la Paz el cual consta de 5 etapas, según se ve, y que fueron desarrolladas a través de los distintos instrumentos contractuales descritos, en dicho sentido se tiene que tanto el contrato de Obra Pública LP 004-2017 como el LP 003-2018 fueron suscritos con ocasión de la apertura de licitaciones públicas reguladas en la ley 80 de 1993 y Decreto 1082 de 2015 y en ambas se perseguía la construcción de unidades inmobiliarias apartamentos del proyecto correspondiente a las etapas 1 y 2, siendo que la primera incluía la ejecución de obras de urbanismo y la segunda no. Estos contratos fueron financiados con recursos de los proyectos de vivienda nueva de origen Distrital de acuerdo con las metas y planes del plan de desarrollo de la época.

Como se observa se trata de modalidades contractuales iguales, las cuales, tienen la misma finalidad como lo es la construcción de obras públicas, tal y como se observa en los objetos y obligaciones de ambos contratos, y cuya ejecución evaluaremos más adelante.

Visto esta situación debemos mencionar la abismal diferencia entre esta modalidad contractual y la utilizada para contratar la ejecución de la construcción de las etapas 3, 4 y 5 y que se encuentran ejecutadas por la Unión Temporal Cartagena 2018, con ocasión de la suscripción de dos uniones temporales (Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Etapa 3 y 4 y Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Fase 3 Etapa 5) las cuales perseguían inicialmente suplir el requisito determinado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en calidad de vocera y administradora del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES “VIPA” en el marco de la convocatoria publicada y en donde se exigía contar con un constructor asociado para presentar una propuesta conjunta dentro de las Convocatorias 123 y 126, pero que tal y como consta en el otrosí No 01 de 20 de Diciembre de 2019, y sus modificatorios 1, 2 y 3 tiene como finalidad la ejecución de obras de construcción de las viviendas integrantes de las etapas 3, 4 y 5 del proyecto.

En el marco del anterior contexto contractual existe una postura por parte de la entidad de que la escogencia de esta última modalidad de contratación se encuentra justificada en que la ejecución de las obras correspondientes a las etapas 3, 4 y 5 del proyecto serán financiadas con recursos en un 60% del nivel distrital y un 40% con dineros de la nación en la modalidad de subsidios parciales de vivienda según los términos de referencia de las Convocatorias 123 y 126 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en calidad de vocera y administradora del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES “VIPA”,





argumentación que bajo ningún derrotero legal justifica el esguince que se le realiza a la ley 80 de 1993, entendida como una norma de obligatorio cumplimiento, en razón a los siguientes argumentos:

La selección del contratista no está supeditada a la libre discrecionalidad o arbitrio de la Administración pública, sino que, por el contrario, debe sujetarse rigurosamente a ciertos requisitos y procedimientos establecidos en la ley, mediante los cuales se busca garantizar que el contrato sea celebrado con la persona idónea y mejor capacitada para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, en un marco inspirado por los principios de publicidad, transparencia, moralidad, selección objetiva, libre concurrencia e igualdad, entre otros. La Ley 80, expedida en el año de 1993, en su artículo 24, al consagrar el principio de transparencia, impone como regla general que toda escogencia de contratistas, se encuentre precedida del procedimiento administrativo de la licitación o concurso públicos y sólo en algunos casos especiales, que el legislador ha señalado expresamente, autoriza la selección mediante el procedimiento de la contratación directa. Significa entonces, que, en el ordenamiento jurídico vigente, la escogencia del contratista siempre debe realizarse mediante un procedimiento de selección, el cual en la mayoría de los casos debe corresponder a la licitación o concurso públicos o, excepcionalmente, al de la contratación directa.

El Parágrafo del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, define la licitación pública, como “el procedimiento mediante el cual la entidad formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable.” De esta definición legal debe entenderse la licitación como un procedimiento administrativo, conformado por una serie de actuaciones armonizadas entre sí, que provienen tanto de la Administración como de los oferentes, las cuales son de público conocimiento, con el fin de seleccionar, en condiciones de igualdad, la mejor propuesta que satisfaga el interés público. También se ha definido la licitación pública como un procedimiento administrativo, preparatorio de la voluntad contractual, conformado por un conjunto de actos combinados entre sí, con unidad de efectos jurídicos, el cual tiene como finalidad escoger al contratista más idóneo y que ofrezca las condiciones más favorables para la Administración, dentro de los límites y formalidades fijados por la ley, en protección de la legitimidad de la contratación y del interés público. La jurisprudencia de la Sala, en sentencia de 22 de julio de 1996, se ocupó del tema del procedimiento de la licitación pública, su definición, naturaleza, características y finalidad; así puntualizó:

*“La licitación es el procedimiento generalmente utilizado. De ella puede decirse, de manera descriptiva, que tiene las siguientes características: 1. Es un procedimiento previo a través del cual se regula la forma de celebración de los contratos administrativos o estatales, con la finalidad de seleccionar a quien ofrece las mejores condiciones. 2. Consiste en una invitación pública para que los interesados hagan propuestas, ciñéndose a las bases previstas, esto es, al pliego de condiciones. 3) De las propuestas la Administración selecciona la más favorable y a ella le adjudica el contrato. 4) El procedimiento se funda, para lograr la finalidad que busca la Administración, entre otros, en los principios de igualdad, transparencia, economía y cumplimiento del pliego de condiciones.”*

Por su parte el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dispone que serán contratos de obra aquellos que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

No obstante, revisados los pliegos de condiciones que dieron origen a los contratos de Unión



Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Etapa 3 y 4 y Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Fase 3 Etapa 5 se observa que los mismos fueron contratados de forma directa con fundamento en el 36 de la Ley 388 de 1997, que a su tenor indica:

*"Igualmente las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993"*

El texto transcrito anteriormente es el justificante para dar apertura a las convocatorias públicas especiales que tenía como finalidad **"LA ESCOGENCIA DEL INTEGRANTE DE LA UNIÓN TEMPORAL CON EL FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL "CORVIVIENDA" PARA PARTICIPAR EN LA CONVOCATORIA No. 123 PARA LA SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES VIPA CONVOCADO POR LA FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. EN CALIDAD DE VOCERA Y ADMINISTRADORA DEL FIDEICOMISO"** al igual que el la 126. En este sentido debemos decir que aúnan su argumento desarrollando que el literal C del artículo 19 de la Ley 3 de 1991 indica que dentro de las funciones de los fondos de vivienda de interés social está la de "Desarrollar directamente o *en asocio con entidades autorizadas*, programas de construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de soluciones de vivienda de interés social", y entendiendo a las entidades autorizadas como aquellas que integran el subsistema de fomento o ejecución del Sistema Nacional de Viviendas de Interés Social, definidas en el artículo 2.º de la Ley, dentro de las cuales se encuentran "las empresas privadas que fomenten, diseñen o ejecuten planes y programas de soluciones de vivienda de interés social".

A pesar de los argumentos de la entidad en todos los documentos contractuales, esta territorial de control los considera insuficiente y sesgados puesto que a pesar de que la Ley 3 de 1991 otorgó la facultad a algunas entidades públicas para crear fondos de vivienda de interés social, con el objeto de desarrollar programas de vivienda de interés social, otorgándole en sus atribuciones la de desarrollar la construcción de viviendas de interés social directamente o en asocio con entidades autorizadas, el Fondo de Vivienda de Cartagena - Corvivienda fue creado como **establecimiento público** por el Concejo de Cartagena, naturaleza que define sin lugar a equivoco el régimen de contratación aplicable que por regla general es la Ley 80 de 1993, tal como se indica en el inciso 2 del artículo 81 de la Ley 489 de 1998 y como se extrae de los artículos 1º y 2º del Estatuto general de la Contratación estatal.

En esta línea, podemos concluir que las los establecimiento públicos creados con atribuciones de fondos de vivienda, como es el caso de Corvivienda, están facultados para participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social (como lo era las convocatorias hechas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en calidad de vocera y administradora del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES "VIPA) mediante la celebración de contratos, entre los que se encuentran los de fiducia que se rigen por las disposiciones del código de comercio - régimen privado; por lo que es evidente que el ultimo inciso del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 estableció solo una excepción al régimen de contratación estatal de fiducia, consecuentemente concluyéndose que esta disposición solo es plausible aplicarla en sus estrictos términos, la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mas no es posible hacerlas extensivas a contratos



de obras, lo que finalmente son los contratos de Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Etapa 3 y 4 y Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Fase 3 Etapa 5. En este contexto debe hacerse hincapié que la norma usada como justificante de la contratación por una modalidad diferente a la licitación pública, no es aplicable para este tipo de objetos contractuales de modo que tal disposición hace expresa mención a los contratos de fiducia, que en efectos se rigen por el derecho privado, más a los objetos ejecutados en los contratos que se estudian de forma inexorable deben ser tramitados según las reglas generales aplicables a los establecimientos públicos, esto es, la Ley 80 de 1993.

Luego del anterior análisis, nos apartamos abiertamente de la interpretación realizada por el sujeto de control al momento de justificar la convocatorias abiertas especiales que buscaban la suscripción de los contratos de Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Etapa 3 y 4 y Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Fase 3 Etapa 5, por considerarlas no ajustadas a las normas que rigen la materia y abiertamente contrarias a las disposiciones imperativas de la Ley 80 de 1993, que obligaban a la entidad a realizar la escogencia del constructor asociado a través de licitaciones públicas tal y como lo hizo en los contratos LP 004 de 2017 y LP 003 de 2018.

Adicionalmente, tampoco se encuentra justificante para la contratación por fuera de Ley 80 de 1993 en el hecho que para la ejecución de los proyectos ejecutados por la Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Etapa 3 y 4 y Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Fase 3 Etapa 5 se utilicen recursos provenientes del Gobierno Nacional, puesto que no existe norma legal que exceptúe la modalidad de contratación licitación pública cuando los proyecto son cofinanciados, mas si tenemos en cuenta que al iniciar el proceso de postulación en la convocatoria del Ministerio solo se tenían una mera expectativa de ganarse o no los subsidios y en ese momento no podía hablarse de naturaleza de recurso alguno.

En razón a lo expuesto consideramos que en este caso existe una grave transgresión a las normas de contratación estatal tanto por parte del ordenador del gasto que adelantó los procesos de contratación con un interpretación sesgada y equivocada de la norma legal como para el que procedió a su modificación en tres ocasiones para lograr su ejecución sobre un contrato que esta viciado de nulidad a todas luces, sin que la entidad hubiere adelantado actuación alguna para salvaguardar los recursos invertidos en la ejecución de las obras, razón por el cual se considera la necesidad recomendar dar alcances disciplinarios e incluso penales con la celebración de contratos sin el llevo de los requisitos legales.

Pasando a otro punto neurálgico de nuestro análisis debemos referirnos a la ejecución del contrato de obra pública LP 004 de 2017, el cual fue suscrito entre CORVIVIENDA y UNION TEMPORAL CIUADDELA DE LA PAZ por un plazo inicial de 18 meses para su ejecución y un valor inicial de \$ 29.018.878.428,00, luego de ello se suscribieron los siguientes otrosís a adicionales:

- Otrosí No 1 de 8 de Febrero de 2018 cuyo objeto fue adicionar en tiempo y valor el contrato de obra pública por la suma de \$12.268.719.360 para la construcción de 320 unidades habitacionales adicionales para un total de 576 y 6 meses más.
- Otrosí No 2 de 18 de Junio de 2019 cuyo objeto fue adicionar en valor el contrato de obra pública por la suma de \$2.237.154.585.
- Otrosí No 3 de 19 de Noviembre de 2019 cuyo objeto fue adicionar en tiempo el contrato de obra hasta el 31 de Diciembre de 2019.
- Otrosí No 4 de 15 de Diciembre de 2020 cuyo objeto fue adicionar en tiempo y valor el contrato de obra pública por la suma de \$2.754.741.702 y hasta el 31 de Diciembre de 2020.

Observamos que las adiciones contenida en el otrosís 1, 2 y 4 incrementan el valor del contrato inicial en cuantía de \$17.260.615.647 situación que debe ser valorada a través de lo dispuesto en las normas que en la Ley 80 de 1993, aplicables a los contratos de obra publica como el estudiado, regulan la materia, en ese orden se tiene que la esencia de la adición de los contratos radica básicamente, en considerarse un agregado a las cláusulas del mismo, instrumento idóneo para resolver situaciones que se presentan en desarrollo de la ejecución de los contratos, en donde resulta indispensable la inclusión de elementos ligados a este y que resultan indispensables para cumplir con esta finalidad que con él se pretende satisfacer, caso en el cual la entidad estatal debe acudir a su modificación y/o adición, situación regulada por el artículo 40 de la ley 80, en los siguientes términos:

*"las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.*

*En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración.*

*En los contratos de empréstito o cualquier otra forma de financiación de organismos multilaterales, podrán incluirse las previsiones y particularidades contempladas en los reglamentos de tales entidades, que no sean contrarias a la Constitución o a la ley.*

**Parágrafo.-** *En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.*

*Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales".*

De acuerdo con la literalidad de la norma, las entidades estatales se encuentran facultadas para adicional el valor de los contratos hasta el 50% de su valor inicial, disposición que aplicada a las estipulaciones contractuales del contrato de obra LP 004 de 2017 permitía su adición hasta \$14.509.439.214 suma que fue sobrepasada en cuantía de \$2.751.176.433 y que corresponde a la suscripción de otrosí No 4 de 15 de Diciembre de 2020 en el que se pactó a adición del valor en dicho suma por concepto de ítems no previstos .

Corvienda justifica el adicional suscrito en el informe rendido por el supervisor del contrato que fue avalado por la Dirección Técnica de la entidad que se establece ítems no previstos en la cuantía objeto del adicional y además en la actualización de los salarios mínimos del 2017 al 2020 de determina el valor del contrato en la suma de \$34.529.309.397.42, sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos ajustes solo pueden justificarse en las siguientes situaciones:

- Porque las partes hayan acordado reajustar periódicamente cada precio unitario.
- Porque la cantidad de obra contratada aumente o disminuya.
- Por la concurrencia de ambas situaciones.

Que revisados la documentación remitida no se evidencia ninguna de estas circunstancias en la medida que el contrato estatal se suscribió, según lo dice los pliegos de condiciones, bajo el sistema de precios unitarios fijos sin formula de reajuste de acuerdo con las cantidades de



obra y especificaciones técnicas en la medida que en el contrato estatal no se pacto el ajuste periódico de los precios y no hay evidencia que el adicional se trate de mayor cantidad de obra.

En razón de lo anterior se considera que no existe a la fecha un justificante para la adición contenida en el otrosí No 4 por encima de los topes del 50% del contrato por lo que se deberá consolidar el hallazgo con la incidencia correspondiente.

## **DEL ESTADO TÉCNICO E INSPECCIÓN TÉCNICA DE OBRAS**

### MOTIVO DE LA INSPECCIÓN

DENUNCIA CONTRA CORVIVIENDA Y ALCALDÍA SOBRE VIVIENDAS QUE FUERON CONSTRUIDA HACE CUATRO AÑOS EN CIUDADELA LA PAZ Y ADJUDICADAS A DAMNIFICADOS DE LAS OLAS INVERNALES 2004-2007 Y A LA FECHA NO HAN SIDO ENTREGADAS

### OBJETIVOS

- Verificar que la inversión realizada, se encuentren conforme a la legislación vigente en la materia y según la documentación contractual elaborada, y en consecuencia se cumplan las especificaciones técnicas en ellas establecidas.
- Formular las conclusiones correspondientes.

### ALCANCE

La inspección técnica se limita a las obras ejecutadas del proyecto, Ciudadela La Paz en sus diferentes etapas, ubicado en el barrio el pozón de Cartagena.

### METODOLOGÍA

Las observaciones emitidas, son el resultado de la inspección técnica realizada a las obras y el análisis de la documentación proveída por el sujeto de control. Por tanto, la metodología utilizada para dar trámite a la denuncia que nos ocupa, es la siguiente:

- VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA DOCUMENTACIÓN DE LOS PROCESOS CONTRACTUALES:

Se realizó revisión y análisis de los documentos soportados por el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - Corvivienda, y remitidos por correos electrónicos mediante oficios de fechas 25 de mayo de 2021, 13 de agosto de 2021, 20 de agosto de 2021 (COR-OFI-001008-2021) y 25 de agosto de 2021 (COR-OFI-001014-2021).

Para la respectiva evaluación técnica, se tomó como referencia documentos como, estudios técnicos previos (planos iniciales aprobados y especificaciones técnicas), presupuesto oficial, actas de recibo parcial (cuadros de cantidades de obra ejecutadas), actas de modificatorio, actas de adicionales, informes de interventoría suscritos, planos records aprobados, memorias de cálculo suscritas, etc.

- VISITAS DE INSPECCIÓN TÉCNICA:

La comisión técnica evaluadora, integrada por los profesionales universitarios, Gerleis Pérez –



Arquitecta y German Venencia - Ingeniero Civil, con conocimientos en las ciencias de la construcción, practicaron visita de inspección con el fin de efectuar el análisis requerido, procediendo a verificar en sitio cada uno de los ítems de obra presentes en las propuestas económicas y actas de recibo parcial, realizando levantamientos de lo existente mediante elementos de medición como los siguientes:

- ODÓMETRO: Marca KARSON, Modelo: 26W9913 de uso profesional total recorrida.
- CINTAS MÉTRICAS: Marcas REDLINE Profesional y STANLEY, con graduación en milímetros y pulgadas.
- MEDIDOR DE DISTANCIA LÁSER: Marca BOSCH, Modelo GLM 30 de uso profesional, modo de medición continua.

Los tres (3) elementos descritos anteriormente, fueron implementados como herramientas de medición digital y manual, que al momento de ser utilizados en campo, arrojaron el mismo resultado, lo que acredita calibración y buen funcionamiento.

- ELABORACIÓN DE INFORME TÉCNICO:

Posterior a las visitas de inspección efectuadas, se procede a realizar el presente informe técnico, tomando como base de análisis, la documentación soportada por el sujeto de control y el levantamiento de información obtenido de dichas visitas, con el fin de determinar el estado técnico y cumplimiento de los contratos objeto de evaluación.

### **VISITA DE INSPECCIÓN TÉCNICA**

La comisión técnica evaluadora, practica visita de inspección al proyecto de vivienda Ciudadela La Paz, el día 05 de agosto de la presente anualidad, dirigida en verificar que las condiciones y especificaciones técnicas establecidas, se ajuste a la documentación precontractual y contractual elaborada, teniendo en cuenta que los trabajos de construcción de los contratos en fiscalización, comprende los ítems de obra establecidos en las actas de recibo parciales.

Por consiguiente, se procede a efectuar en sitio levantamiento técnico mediante la toma de medidas y entrevistas realizadas a los técnicos comisionados por parte de Corvivienda, del cual se obtuvieron las siguientes observaciones:

- Para identificar el estado de la Fase I y II del proyecto, se procede a escoger de forma aleatoria un bloque de apartamentos, el cual se identificó como Bloque A2 de la Manzana A, donde se realiza el respectivo levantamiento, utilizando elementos de medición como cintas métricas de 50m y 8m, odómetro y medidor de distancia laser; identificando primeramente el área exterior y luego el interior, tomando como referencia el apartamento 102.

Posteriormente se escoge el Bloque B3 – apartamento 102 de la Manzana B, donde se toman registros fotográficos.

Por último, se realiza recorrido por las áreas verdes, de circulación y áreas libres donde se realiza levantamiento fotográfico con el fin de dejar constancia del estado actual.

- Para identificar el estado de la Fase III, IV y V, se realiza recorrido por los bloques que aún se encuentran en construcción y se toman muestras fotográficas como

evidencia.

- Se realiza entrevista al Ing. Raúl Vizcaya Cueta identificado como Ingeniero Auxiliar de la Unión Temporal Ciudadela La Paz, el cual manifiesta lo siguiente:
  - Que los bloques A1, A2, I1 e I2, correspondientes a las fases I y II del proyecto, se encuentran sin terminar, es decir en una ejecución aproximada del 70 %.
  - Que los bloques B1, B2 y B3, correspondientes a la fase I y II, se encuentran totalmente terminados.
  - Que los bloques C1, C2, C3, D1, D2, D3, D4, I3, H1, H2, H3, F1, F2 y F3 correspondientes a las Fases III, IV y V, se encuentran terminados.
  - Que los bloques D5, D6, D7, D8, E1, E2, E3, E4, E5, E6, F4, F5, G1, G2 y G3 correspondientes a las Fases III, IV y V, se encuentran en construcción.

### **ESTADO TÉCNICO DE LA OBRA**

El proyecto de vivienda, consiste en la construcción de 2512 apartamentos tipo VIP, consistente en 5 fases, las cuales se describen de la siguiente manera:

#### **FASE I:**

**CONTRATO No. LP-004-2017** "Seleccionar un Constructor para la Construcción De Torres de Apartamento de 4 Pisos Con Sistema Industrializado y Obras de Urbanismo de la Ciudadela de La Paz en el Barrio El Pozón en el Distrito de Cartagena de Indias":

Contrato celebrado para la construcción de 512 apartamentos tipo VIP.

#### **FASE II:**

**CONTRATO DE OBRA** "Contratar las Obras de Selección de Un Contratista Para la Construcción de la Segunda Etapa del Proyecto Ciudadela la Paz en el Barrio Pozón en el Distrito de Cartagena de Indias, Consistente en 112 Apartamentos VIP Distribuidos en 7 Torres de 4 Plantas Cada una, Con 4 Unidades por Piso, Mediante Sistema de Construcción Industrializado":

Contrato celebrado para la construcción de 112 apartamentos tipo VIP.

#### **FASE III, IV y V:**

**UNION TEMPORAL** "Consolidar Recursos Económicos, Técnicos, Operativos y Humanos que se Aportarán por los Miembros de la Unión Temporal, A fin de Implementar, Inscribir, Desarrollar y Ejecutar el Proyecto de Construcción de Vivienda de Interés Prioritario, que se Desarrollaran en la Fase 2 del Proyecto Ciudadela la Paz, Etapa 3 y 4 con 1.000 Soluciones de Vivienda, Tipo VIP, y en la Fase 3 del Proyecto Ciudadela La Paz, Etapa 5 con 824 Soluciones Habitacionales tipo VIP, de acuerdo con el punto 3.2.3. Requisitos Técnicos contenido en los Términos de Referencia de las Convocatorias 123 y 126 Respectivamente, que Describen las Condiciones Técnicas de las Viviendas de Interés Prioritario para este Proyecto. "

Contrato celebrado para la construcción de 1824 apartamentos tipo VIP.

### **DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES**



### **FASE I:**

En virtud de la visita de inspección realizada y una vez efectuado el respectivo análisis técnico y detallado, se pudo evidenciar que de la Manzana A bloque A-2 se identifican los siguientes ítems incompletos, es decir, dentro de los mismos existen actividades de obra faltantes por ejecutar:

- Ítem 10.9.2 Impermeabilización pisos baños.
- Ítem 10.9.4 Impermeabilización muros baños.
- Item 10.11.1 Enchape muro baños y lavamanos.
- Item 10.11.2 Guardaescoba en cerámica blanca 20X20.
- Ítem 10.11.3 Enchape muros cocina y lavaderos.
- Ítem 10.11.4 Piso de baño en cerámica 20x20 blanca
- Item 10.11. 5 Enchape muro baño
- Ítem 10.14.1 Sanitario convencional 6 LTS
- Item 10.14.2 Lavamanos
- Ítem 10.17.1 Puerta y marco en madera baño.
- Item 10.21.3 Placa de señalización de equipos contra incendios de poliestireno fotolumincentes de 210x210mm
- Item 10.21.4 Placa de señalización de medios de evacuación de poliestireno fotolumincentes.
- Ítem 10.21.13 Extintor portátil de polvo químico ABC polivalente antibrasa, con presión incorporada, de eficacia 21A- 144B-C, con 6 kg de agente extintor.
- Item 10.22.1 Nomenclatura conjunto.
- Item 10.22.2 Placa identificación de medidores
- Item 10.22.3 Nomenclatura apartamento
- NP3 Bordillo en concreto de 3000 psi H=0,20 mts A=0,15 mts
- NP5 Empradización
- NP6 Bajante alimentador en al serie 8000 THHN 3FN°1/0+1N 1/0 en tubería acero galvanizado 1 de 2"
- NP7 Suministro e instalación de luminarias horizontal de 32 vatios led 120/277 voltios- fotocelda incorporada. Con brazo (lexmana o similar)





- NP28 Instalaciones sanitarias apartamentos según diseño
- NP29 Instalacion hidráulicas apartamentos según diseños incluye medidor y cargos por conexión.
- NP50 Ventana en aluminio de 0.40m X 0.30
- NP55 Redes eléctricas internas apartamentos según diseños, incluye medidor
- NP56 Redes internas de gas natural según diseño, incluye medidor y cargos por conexión
- NP57 Columna en acero al carbón 2 ½ de red contra incendio en punto fijo, incluye rosca bomberil, accesorios, puntos de transición y válvulas ventosas según diseño.

A la fecha de la visita de inspección y luego de la evaluación respectiva, se pudo identificar que las obras se encuentran en un porcentaje aproximado del 72% ejecutado, sin embargo no existe a la fecha pago a estas actividades, motivo por el cual, esta comisión evaluadora se abstiene a establecer Hallazgo Fiscal hasta tanto existan pagos, lo anterior con el fin de precaver actuaciones prohibidas en nuestro ordenamiento jurídico, como lo es el de control previo, la coadministración y la función de advertencia. Lo anterior en aras de ser consecuente con los principios y la doctrina constitucional, más concretamente con el Artículo 267 superior y con la sentencia C- 103 de 2015, que han establecido un marco de actuación, que la Constitución ha trazado a este Ente de Control, el cual establece dos límites claros, que son: (I) El carácter posterior y no previo que debe tener la intervención de esta entidad, y por otro lado, (II) en la prohibición de que sus actuaciones supongan una suerte de coadministración o injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control.

## **FASE II:**

De la revisión se tiene que de las actas parciales y el histórico del proceso se ejecutaron una cantidad de obras las cuales fueron debidamente canceladas por la entidad, sin embargo, una vez de cara a lo observado y evidenciado en las visitas e inspecciones por el equipo evaluador, es que tales obras no se palpan debidamente ejecutadas, las cuales nos permitimos describir en las siguientes observaciones:

### **OBSERVACIÓN: ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR PAGOS DE MAYORES CANTIDADES DE OBRA A LAS REALMENTE EJECUTADAS.**

La comisión evaluadora, teniendo en cuenta la información obtenida de la visita técnica al proyecto, y una vez revisada la documentación técnica contractual de la fase 2, consistente en la construcción de 112 apartamentos tipo VIP, y tomando como referencia de análisis la manzana B bloque B-3, se evidencia que los siguientes ítems de obra se encuentran sin culminar:

- Item 10.21.3 Placa de señalización de equipos contraincendios de poliestireno fotolumincentes de 210x210mm
- Item 10.21.4 Placa de señalización de medios de evacuacion de poliestireno fotolumincentes.



- Ítem 10.21.13 Extintor portátil de polvo químico ABC polivalente antibrasa, con presión incorporada, de eficacia 21A- 144B-C, con 6 kg de agente extintor.
- Item 10.22.2 Placa identificación de medidores.
- NP 6 Bajante alimentador en al serie 8000 THHN 3FN°1/0+1N 1/0 en tubería acero galvanizado 1 de 2"
- NP 7 Suministro e instalación de luminarias horizontal de 32 watos led 120/277 voltios- fotocelda incorporada. Con brazo(lexmana o similar)
- NP 26 Ventilación en rejilla de aluminio de 0.30x0.30m en baños
- NP29 Instalación hidráulicas apartamentos según diseños incluye medidor y cargos por conexión.
- NP55 Redes eléctricas internas apartamentos según diseños, incluye medidor
- NP56 Redes internas de gas natural según diseño, incluye medidor y cargos por conexión.

Los ítems de obra que se relacionan anteriormente, fueron pagados de acuerdo a la información soportada por el sujeto de control, avalados mediante certificaciones de cumplimiento y ejecución, y actas de recibo parcial recibidas a satisfacción por el Director Técnico de Corvivienda Miguel Méndez Paredes, el Director de Interventoría Jorge Álvarez y el Representante Legal del Consorcio Ciudadela Segunda Etapa 2018 Javier Lamadrid, sin embargo, dichas actividades de obra no se encontraron ejecutadas el día de la visita técnica practicada por esta comisión.

En el mismo sentido, dentro de los documentos relacionados por Corvivienda, se evidencia un acta de terminación de contrato de obra de fecha 02 de septiembre de 2019, en el que se deja consignado lo siguiente: "*El contratista CONSOCIO CIUDADELA SEGUNDA ETAPA 2018 se compromete a realizar la toma de los detalles indicados en la tabla del acápite 3 de la presente acta, en un término de quince días*" dichos detalles corresponden a la mayoría de las obras relacionadas anteriormente e identificadas como faltantes por ejecutar; lo que nos demuestra que el contratista no cumplió con la ejecución de estas obras en el término estipulado en dicha acta y que fueron canceladas sin haber sido realizadas. Hechos estos que configuran presunta omisión y vulneración al Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 principio de Responsabilidad, así como del principio de Responsabilidad, Transparencia, Planeación, y Documentación de la contratación consignados en el Manual de Contratación del Distrito, el Decreto 1592 del 24 de diciembre de 2013, generados por la negligencia o descuido de cara a un control interno deficiente, y desencadenando con ello incumplimiento en la planeación, incremento de costos, pérdida de recursos y poca credibilidad institucional.

**A CONTINUACIÓN, LA CUANTIFICACIÓN DEL PRESUNTO DAÑO EVIDENCIADO EN EL PROYECTO CIUDADELA LA PAZ BARRIO EL POZÓN DE CARTAGENA FASE II MANZANA B BLOQUE B2 – B3**

**PROYECTO CIUDADELA LA PAZ BARRIO EL POZÓN DE CARTAGENA**





| ITEM     | DESCRIPCIÓN  | UND | CANTIDAD NO SOPORTADA                        | V. UNITARIO          | V. TOTAL                                  |
|----------|--|-----|--|----------------------|---|
|          |  |     | <b>Presunta cantidad pagada sin ejecutar</b> |                      | <b>Presunto valor pagado sin ejecutar</b> |
| 10.21.3  | PLACA DE SEÑALIZACIÓN DE EQUIPOS CONTRA INCENDIOS DE POLIESTIRENO FOTOLUMINICENTES DE 210X210MM  | UND | 28   | \$ 15.300            | \$ 428.400                                |
| 10.21.4  | PLACA DE SEÑALIZACIÓN DE MEDIOS DE EVACUACION DE POLIESTIRENO FOTOLUMINICENTES.  | UND | 28   | \$ 16.399            | \$ 459.172                                |
| 10.21.13 | EXTINTOR PORTÁTIL DE POLVO QUIMICO ABC POLIVALENTE ANTIBRASA, CON PRESIÓN INCORPORADA, DE EFICACIA 21A- 144B-C, CON 6 KG DE AGENTE EXTINTOR. | UND | 28   | \$ 97.483            | \$ 2.729. 524                             |
| 10.22.2  | PLACA IDENTIFICACIÓN DE MEDIDORES  | UND | 112  | \$ 49. 500           | \$ 5. 544.000                             |
| NP26     | VENTILACION EN REJILLA DE ALUMINIO 0,30X0.30 EN BAÑOS  | UND | 112  | \$ 220.146           | \$ 24. 656.352                            |
| NP29     | INSTALACIÓN HIDRÁULICAS APARTAMENTOS SEGÚN DISEÑOS INCLUYE MEDIDOR Y CARGOS POR CONEXIÓN.  | UND | 112  | \$ 2.111.118         | \$ 236.445.216                            |
| NP55     | REDES ELÉCTRICAS INTERNAS APARTAMENTOS SEGÚN DISEÑOS, INCLUYE MEDIDOR  | UND | 112  | \$ 3.714. 691        | \$ 416.045.392                            |
| NP56     | REDES INTERNAS DE GAS NATURAL SEGÚN DISEÑO, INCLUYE MEDIDOR Y CARGOS POR CONEXIÓN.   | UND | 112  | \$ 1.647. 507        | \$ 184. 520.784                           |
|          |  |     |  | <b>COSTO DIRECTO</b> | \$ 870.828.840                            |
|          |  |     |  | <b>A.U.I. 26%</b>    | \$ 226.415.498.4                          |





|  |                        |
|--|------------------------|
| <b>COSTO TOTAL PRESUNTO DETRIMENTO</b> | <b>\$1.097.244.338</b> |
|--|------------------------|

## FASE III, IV y V



Se realizó revisión de la fase 3, 4 y 5 del proyecto que consiste en la construcción de 1824 apartamentos tipo VIP y se tomó como referencia para la evaluación el bloque E que consta de 384 apartamentos divididos en 6 bloques, donde se evidenciaron ítems faltantes por ejecutar a la fecha, toda vez que el contrato aún se encuentra en ejecución.

En visita de inspección se pudo comprobar que el bloque E se encontraban en obra gris, sin acabados, sin instalaciones eléctricas, sanitarias, ni acabados en baños y cocinas, faltándole puertas y ventanas en general. Sin embargo, los bloques restantes se hallaron terminados. Por tanto, se identifica un porcentaje de ejecución de obras a la fecha del 75% aproximadamente.

Además, teniendo en cuenta que el monto sujeto a control de esta fase es de **\$105,733,850,880** pesos y que a la fecha el contratista ha recibido un desembolso aproximando del 58% por **\$60.431.185,440** pesos respecto al valor total, correspondiente al anticipo estipulado y a los pagos parciales de terminación de las estructuras de las unidades habitacionales, se tiene que con estos ingresos, el contratista llevaría ejecutado y entregado aproximadamente 983 unidades de vivienda, lo cual demuestra que el avance ejecutado de obra actual es mayor respecto a lo que se le ha cancelado al contratista a la fecha.

Lo anterior concluye, que no se determinó detrimento alguno sobre el valor parcial pagado a la fecha para esta fase, y teniendo en cuenta que el contrato aún se encuentra en ejecución, esta comisión evaluadora se abstiene a establecer Hallazgo Fiscal sobre el porcentaje de obras no pagadas, hasta tanto existan desembolsos al respecto, lo anterior con el fin de precaver actuaciones prohibidas en nuestro ordenamiento jurídico, como lo es el de control previo, la coadministración y la función de advertencia. Lo anterior en aras de ser consecuente con los principios y la doctrina constitucional, más concretamente con el Artículo 267 superior y con la sentencia C- 103 de 2015, que han establecido un marco de actuación,



que la Constitución ha trazado a este Ente de Control, el cual establece dos límites claros, que son: (I) El carácter posterior y no previo que debe tener la intervención de esta entidad, y por otro lado, (II) en la prohibición de que sus actuaciones supongan una suerte de coadministración o injerencia indebida en el ejercicio de las funciones de las entidades sometidas a control.

### 3.4 CONCLUSIONES:

- Se suscribe contrato de obra No. LP-004-2017 entre CORVIVIENDA y UNION TEMPORAL CIUDADELA DE LA PAZ, cuyo objeto a contratar era la: **CONSTRUCCIÓN DE TORRES DE APARTAMENTO DE 4 PISOS CON SISTEMA INDUSTRIALIZADO Y OBRAS DE URBANISMO "CIUDADELA PRIMERO LA GENTE" EN EL BARRIO EL POZÓN EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.**
- Dicho contrato contaba con un plazo de 18 meses para su ejecución y su valor inicial era de \$ 29.018.878.428,00.
- Se firma el acta de inicio de la obra el día 20 de noviembre de 2017, posteriormente se firma acta de suspensión No. 1 el día 18 de diciembre de 2019.
- Se firma el acta de inicio de la obra el día 20 de noviembre de 2017, posteriormente se firma acta de suspensión No. 1 el día 18 de diciembre de 2019. El 9 de febrero de 2018 se firma Otro si adicionando \$ 12.268.719.360 y se amplía el plazo del contrato en 6 meses, para la construcción de 320 unidades habitacionales adicionales para un total de 576 unidades habitacionales.
- Se firma Otra si No.2 el 18 de junio de 2019 adicionando \$ 2.237.154.585
- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en calidad de vocera y administradora del FIDEICOMISO dio apertura a varios procesos para seleccionar y cofinanciar proyectos de vivienda de interés prioritario en todo el territorio nacional, con el propósito de facilitar el acceso a la vivienda a los hogares que tienen ingresos mensuales de hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes y que exigen un cierre financiero por parte de los potenciales beneficiarios.
- CORVIVIENDA, a través de la Unión Temporal Ciudadela La Paz – Etapa 3 y 4, participó en la Convocatoria 123 adelantada por la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., ofertando la Fase 2 (Etapas 3 y 4) del proyecto Ciudadela La Paz, que comprende la construcción de 1.000 unidades habitacionales, ubicadas en el lote "La Despensa" del barrio El Pozón, sector Los Pozones, las cuales, luego de surtirse los estudios técnicos, jurídicos y financieros por parte del Comité Evaluador, resultaron seleccionadas, tal como consta en el Acta de Comité Técnico Número 345 expedida el 31 de enero de 2019 por el FIDEICOMISO – FIDUBOGOTÁ.
- En la fase II del proyecto Ciudadela La Paz se ejecuta una cantidad distinta y menor de obras a las que fueron debidamente canceladas, tal como reposa en el acta de terminación de obra lo cual se evidencio en las visitas e inspecciones realizadas por el equipo auditor, que tales obras no se palpan debidamente ejecutadas, por lo cual se estima la cuantía del daño por la suma ascendiente a **MIL NOVENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS ( \$1.097.244.338).**

Teniendo en cuenta lo anterior consideramos que de las actuaciones de verificación de los hechos y circunstancias analizadas nos llevan a determinar que la gestión de la entidad territorial tiene:



**HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL POR LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE UNIONES TEMPORALES SIN OBSERVANCIA DE LAS NORMA CONTENIDAS EN LA LEY 80 DE 1993.**

Del análisis jurídico realizado se concluye que la entidad sujeto de control celebró en el año 2019 Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Etapa 3 y 4 y Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Fase 3 Etapa 5, las cuales tienen origen en convocatorias publicadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en calidad de vocera y administradora del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES “VIPA”, con fundamento en lo dispuesto en el último inciso del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 que dispone que los fondos de vivienda podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Sin embargo la norma utilizada como soporte de la misma solo contempla la posibilidad de celebrar contratos de fiducia que se rigen por el derecho privado, mas no hace extensiva de forma expresa ninguna otra modalidad contractual como fue la suscrita por CORVIVIENDA, por lo que se concluye que estos debieron ser celebrados con fundamento en las reglas generales aplicables a los establecimientos públicos contenidas en la Ley 80 de 1993, por lo que deberá remitir copias de tales actuaciones a la Procuraduría y Fiscalía General de la Nación para que se investigue las actuaciones de los funcionarios que lo adelantaron y que permitieron la ejecución de un contrato celebrado en estas circunstancias.

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR LA CELEBRACIÓN DE ADICIÓN DE CONTRATO SOBREPASANDO LOS LIMITES CONTENIDOS EN EL ART 40 DE LA LEY 80 DE 1993.**

Corvivienda suscribió otrosí en el contrato de obra pública LP 004 de 2017 que incrementan el valor del contrato inicial en cuantía de \$17.260.615.647, sin embargo revisados los documentos remitidos no se evidencia ninguna de las circunstancias que permitan sobrepasar los límites contenidos en el Art 40 de la ley 80 de 1993 razón por la cual se establecerá hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL SETECIENTOS DOS PESOS MCTE (\$2.754.741.702).**

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR PAGOS DE MAYORES CANTIDADES DE OBRA A LAS REALMENTE EJECUTADAS.**

Del análisis técnico realizado, se tiene que se suscribió por parte de la entidad hoy auditada – Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - Corvivienda, proceso contractual correspondiente a la fase II del proyecto Ciudadela la Paz, en procura de la ejecución de obras de “...112 Apartamentos VIP Distribuidos en 7 Torres de 4 Plantas Cada una, Con 4 Unidades por Piso, Mediante Sistema de Construcción Industrializado”, sin embargo del acta de terminación de obras y el histórico del proceso se ejecutaron una cantidad distinta y menor de obras a las que fueron debidamente canceladas por la entidad, lo cual se evidenció en las visitas e inspecciones realizadas por el equipo auditor, que tales obras no se palpan debidamente ejecutadas, por lo cual se estima la cuantía del daño por la suma ascendiente a



**MIL NOVENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS ( \$1.097.244.338)**, lo que demuestra desatinos técnicos en la ejecución e interventoría y una gestión ineficiente por parte de Corvivienda; supuestos de hechos que configuran presunta omisión y vulneración al Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 principio de Responsabilidad, así como del principio de Responsabilidad, Transparencia, Planeación, y Documentación de la contratación consignados en el Manual de Contratación del Distrito, el Decreto 1592 del 24 de diciembre de 2013, generados por la negligencia o descuido de cara a un control interno deficiente, y desencadenando con ello incumplimiento en la planeación, incremento de costos, pérdida de recursos y poca credibilidad institucional.





**ANÁLISIS RESPUESTA DE LA ENTIDAD AL INFORME PRELIMINAR**

| OBSERVACIONES   | RESPUESTA DE LA ENTIDAD   | ANÁLISIS DE LA COMISIÓN EVALUADORA  |
|---|---|---|
| <p><b>HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL POR LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE UNIONES TEMPORALES SIN OBSERVANCIA DE LAS NORMA CONTENIDAS EN LA LEY 80 DE 1993.</b></p> <p>Del análisis jurídico realizado se concluye que la entidad sujeto de control celebró en el año 2019 Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Etapa 3 y 4 y Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Fase 3 Etapa 5, las cuales tiene origen en convocatorias publicadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., en calidad de vocera y administradora del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES “VIPA”, con fundamento en lo dispuesto en el último inciso del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 que dispone que los fondo de vivienda podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.</p> <p>Sin embargo la norma utilizada como soporte de la misma solo contempla la posibilidad de celebrar contratos de fiducia que se rigen por el derecho privado, mas no hace extensiva de forma expresa ninguna otra modalidad contractual como fue la suscrita por CORVIVIENDA, por lo que se concluye que estos debieron ser celebrados con fundamento en las reglas generales aplicables a los establecimientos públicos contenidas en la Ley 80 de 1993, por lo que deberá remitir copias de tales actuaciones a la Procuraduría y Fiscalía General de la Nación para que se investigue las actuaciones de los funcionarios que lo adelantaron y que permitieron la ejecución de un contrato celebrado en estas circunstancias.</p> | <p>1.1 Descripción del Hallazgo</p> <p>Del análisis jurídico realizado por el ente de control, este concluyó que los acuerdos de Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Etapa 3 y 4, y Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz Fase 3 (Etapa 5), celebrados en la vigencia 2019 para la participación conjunta en las Convocatorias 123 y 126, lideradas por la Fiduciaria Bogotá S.A., en calidad de vocera y administradora del FIDEICOMISO - PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO PARA AHORRADORES “VIPA”, si bien fueron suscritos con fundamento en lo dispuesto en el último inciso del artículo 36 de la Ley 388 de 1997, lo cierto es que los mismos debieron ser celebrados con fundamento en las reglas generales aplicables a los establecimientos públicos contenidas en la Ley 80 de 1993.</p> <p>1.2 Corvivienda como parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social es necesario precisar que dentro de los fundamentos jurídicos empleados por este fondo de vivienda para suscribir con el constructor privado seleccionado los referidos contratos de unión temporal, no solamente se encuentra la normativa señalada por el ente de control, pues, tal como se evidencia en la información enviada mediante oficio del 25 de mayo de 2021, en respuesta a los oficios PC-236-10-05-2021 y PC-274-25-05-2021, concretamente, en el acápite de la “necesidad de la contratación” expuesta en la convocatoria pública especial No.001 de 2018 y en los antecedentes señalados en los documentos de conformación de la Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz - Etapa 3 y 4, y de la Unión Temporal Proyecto Ciudadela La Paz - Fase 3 (Etapa 5), las facultades de las que se valió este fondo de vivienda para asociarse directamente con un constructor aliado, con miras a la ejecución de un programa de vivienda de interés social, le fueron reconocidas por mandato de la Ley 3 de 1991, Ley 388 de 1997 y el Decreto 2190 de 2009.</p> <p>El artículo 51 de la Constitución Nacional establece que: “ <i>todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda</i>”.</p> <p>Así pues, la Ley 3 de 1991, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 19, textualmente señala: “<i>Artículo 19°.- Serán funciones de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, sin perjuicio de las otras que les asignen los concejos municipales, distritales, las Juntas metropolitanas o el Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia, las siguientes:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>c. <u>Desarrollar directamente o en asocio con entidades autorizadas, programas de construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de soluciones de vivienda de interés social.</u></i></p> <p>(...)”(Subrayas fuera del texto).</p> <p>Tratándose de las entidades autorizadas a las que se refiere el canon anterior, tenemos que, en el ámbito de ejecución de programas de vivienda de interés social, dicha categorización viene dada por el mismo legislador, quien en el artículo 2 de la citada Ley 3.°, definió las entidades integrantes del Sistema Nacional de Vivienda de interés social, así:</p> | <p>Una vez revisada la respuesta del sujeto de control en cuanto a los hallazgos, <b>(HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL POR LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE UNIONES TEMPORALES SIN OBSERVANCIA DE LAS NORMA CONTENIDAS EN LA LEY 80 DE 1993.)</b>, no controvierte los hallazgos encontrados por esta comisión, por lo tanto para esta comisión se mantiene los presuntos hallazgos.</p> |







"Artículo 2º.- Las entidades integrantes del Sistema Nacional de Vivienda de interés social, de acuerdo con las funciones que cumplan conformarán los subsistemas de fomento o ejecución, de asistencia técnica y promoción a la organización social, y de financiación, así:

a) El subsistema de fomento y ejecución estará conformado por los organismos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, municipales, de los distritos especiales y de las áreas metropolitanas, y por las organizaciones populares de vivienda, las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas que fomenten, diseñen o ejecuten planes Y programas de soluciones de vivienda de interés social. Entre otros, serán integrantes de este subsistema el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social de que trata el artículo 10, el Fondo Nacional del Ahorro, la Caja de Vivienda Militar, los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de que trata el artículo 17 y las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios

(...)” (Subrayas fuera del texto)

De la misma forma el artículo 2.1.1.1.1.1.10. regula los participantes en el sistema de vivienda de Interés Social del decreto 1077 de 2015 establece que: “Las alcaldías municipales o distritales, gobernaciones y áreas metropolitanas, en su carácter de instancias responsables, a nivel local y departamental, de la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano, podrán participar en la estructuración y ejecución de los programas de vivienda de interés social en los cuales hagan parte hogares beneficiarios de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley y la presente sección.

**Las Unidades Administrativas, Dependencias, entidades u oficinas que cumplan con las funciones de implantar las políticas de viviendas de interés social en el municipio o distritos,** los Fondos Departamentales de Vivienda, las entidades territoriales, las Cajas de Compensación Familiar, las Organizaciones Populares de Vivienda, las Organizaciones No Gubernamentales, las sociedades constructoras legalmente constituidas y, en general, las entidades o patrimonios con personería jurídica vigente que tengan incluido en su objeto social la promoción y el desarrollo de programas de vivienda, podrán participar en los diferentes programas de vivienda de interés social a los cuales los beneficiarios podrán aplicar sus subsidios, reglamentarias”. en los términos previstos en la Ley 3a de 1991 y las normas reglamentarias”.

Corolario a lo anterior, de la lectura completa del contenido del artículo 36 de la Ley 388 de 1997 que se encontraba vigente para la fecha de celebración de los contratos de unión temporal cuestionados 1, tenemos que dicha disposición también habilitaba a los fondos de vivienda para ejecutar, directamente, actuaciones urbanísticas relacionadas con la edificación de inmuebles o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado, como fue el caso de los contratos de unión temporal suscritos con la Unión Temporal Cartagena de Indias 2018. Dicho artículo, a su tenor literal, reza:

"ARTICULO 36. ACTUACIÓN , URBANÍSTICA PÚBLICA. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13,15,16,17 de la ley presenté.





Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente ley. Igualmente, las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta ley.

En el evento de programar, proyectos y obras que deban ejecutar las entidades públicas, como consecuencia de actuaciones urbanísticas que le sean previstas en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen, las entidades municipales y distritales competentes sin perjuicio de su realización material por particulares, podrán

1 artículo modificado por el artículo 28 de la ley 2079 de 2021.

crear entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones, de conformidad con las normas legales generales y con la especie contenidas en la presente ley y en la Ley 142 de 1894.

Igualmente las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, "(Subraya fuera del texto).

Sobre el particular, debemos señalar que si bien el artículo 8 de la Ley 2079 de 2021 modificó el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, suprimiendo de suprimiendo contenido las expresiones subrayadas en el párrafo segundo, las cuales fueron utilizadas en su momento por este establecimiento para soportar la celebración de los contratos de unión temporal cuestionados, lo cierto es que los efectos de aquella normatividad son de carácter ex nunc<sup>2</sup>. es decir, que se predicen desde el momento en que tal disposición cobró vigencia sin que los mismos se apliquen con retroactividad, por lo que carecen del potencial para afectar o dejar sin sustento las situaciones jurídicas consolidadas, como es el caso del vínculo asociativo celebrado entre CORVIVIENDA y la Unión Temporal Cartagena de Indias 2018. los cuales deben evaluarse a partir de la anterior redacción del citado artículo 36.

En ese mismo sentido, el Decreto 2190 de 2009, por el cual se reglamenta parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, permite que las entidades territoriales sean oferentes de programas de vivienda de interés social y puedan apalancar los respectivos proyectos con la disposición de los lotes y las obras de urbanismo, en tanto, que la financiación de la construcción de las viviendas se surtirá con cargo a los recursos del subsidio asignado, del ahorro programado y el crédito de las familias beneficiaria, para lo cual se requiere de un constructor aliado que deberá acometer las obras civiles sujetándose al programa financiero del respectivo proyecto, que anticipadamente demuestre su capacidad técnica, administrativa y financiera para desarrollarlo.

El artículo 10 de la mencionada obra establece que son participantes en el Sistema de Vivienda de interés Social, las Unidades Administrativas, dependencias, entidades u oficinas que cumplan con las funciones de implantar las políticas de vivienda de interés social en el municipio o distrito, las entidades territoriales, las Cajas de compensación familiar, las sociedades constructora legalmente constituidas y, en general, las entidades o patrimonios con personería jurídica vigente que tengan contenido en su objeto social la promoción y el desarrollo de programas de vivienda, entre otros, quienes podrán participar en los diferentes programas de vivienda de interés social a los cuales los beneficiados podrán aplicar subsidios, en los términos previstos en la Ley





3ª de 1991 y las normas reglamentarias.

Así las cosas, y de acuerdo con las normas especiales señaladas en precedencia, aplicables de manera preferente al Sector vivienda, Ciudad y Territorio, a manera de síntesis, encontramos acreditados los siguientes supuestos:

- ❖ Los fondos de vivienda forman parte del Sistema Nacional de Vivienda de interés social, al igual que las empresas privadas que fomenten, diseñen o ejecuten planes y programas de soluciones de vivienda de interés social.

Una ley especial, habilita a los fondos de vivienda para desarrollar directamente o en asocio con empresas privadas cuyo objeto social esté relacionado con la promoción y el desarrollo de programas de vivienda, proyectos encaminados a la construcción de soluciones de vivienda de interés social.

Ahora bien, armonizando las anteriores disposiciones con las que regulan el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tenemos que si bien las mismas resultan aplicables a los contratos celebrados por las entidades estatales, dentro de las cuales se encuentran los establecimientos públicos, como es el caso de CORVIVIENDA, lo cierto es que, según las voces del artículo 81 de la Ley 489 de 1998, los contratos que celebren dichas entidades, además de regirse por las normas de la Ley 80 de 1993 y las disposiciones que la complementen, adicione o modifiquen, también se sujetan a lo dispuesto en las normas especiales que, para este caso, corresponden a las Leyes 3 de 1991 y 388 de 1997, y el Decreto 2190 de 2009, los cuales autorizan a los fondos de vivienda para celebrar con entidades privadas que fomenten, diseñen o ejecuten planes y programas de soluciones de vivienda de interés social, un vínculo asociativo especial y diferente al establecido en la ley ordinaria de contratación, sin que ello implique que el proceder de la entidad desconoció los principios que deben primar en las actuaciones contractuales de las entidades estatales.

De las consideraciones expuestas en el informe preliminar se observa que el único rasero bajo el cual el equipo de la Coordinación de Control Fiscal Participativo realizó el análisis jurídico de los acuerdos de la Unión Temporal Proyecto Ciudadela la Paz — Etapa 3 y 4, y de la Unión Temporal Proyecto Ciudadela La Paz — Fase 3 (Etapa 5), fue el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, con las modificaciones introducidas por el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, disposición esta última que no se encontraba vigente para la fecha en que fueron celebrados los referidos vínculos asociativos y cuyos efectos no pueden serle aplicados con carácter retroactivo; obviando, con ello, los demás fundamentos normativos expuestos en los documentos precontractuales remitidos respecto del proyecto Ciudadela La Paz Etapas 3, 4 y 5, lo que conllevó al ente de control a conclusiones erradas, no acompañadas con las normatividad especial que respalda las actuaciones de este fondo de vivienda.

En ese orden, se reitera que, además de la redacción primigenia del artículo 36 de la Ley 388 de 1997, al asunto de marras le resultan aplicables las reglas contenidas en la Ley 3 de 1991, especialmente, en sus artículos 2º y 19º, así como el Decreto 2190 de 2009, preceptos legales que, unánimemente, reconocen las facultades de los fondos de vivienda para ejecutar proyectos encaminados a la construcción de soluciones de vivienda de interés social, con asocio de entidades privadas que desarrollen actividades de fomento, diseño o ejecución de planes y programas de igual naturaleza.

### **1.3 Sustentación modalidad de contratación de conformidad con las Leyes 3 de 1991 y 388 de 1997, y el Decreto 2190 de 2009.**

En el presente caso, tenemos que la modalidad de participación exigida en las Convocatorias 123 y 126 correspondía a consorcio o uniones temporales, los cuales debían contar con la participación de *i*) una o varias entidad(es) territorial(es) colombiana(s) o sus entidades del sector central o descentralizado y *ii*) uno o varios promotores, constructores y/o Cajas de Compensación Familiar, que cumplan con los requisitos técnicos, jurídicos y financieros señalados en el presente documento y que tengan la capacidad jurídica para comercializar y enajenar las viviendas de interés prioritario que se ejecuten en los proyectos ofrecidos, las cuales deben cumplir la totalidad de las condiciones y





|  |   |   |
|--|---|---|
|  | <p>requerimientos técnicos y jurídicos señalados en este documento y sus anexos 4.</p> <p>3. Artículo 2 de la Ley 80 de 1993<br/>4. Numeral 1.6. de los Términos de Referencia Definitivos de las Convocatorias 123 y 126 remitidos a la Contraloría Distrital da Cartagena de Indias, mediante oficio del 25 de mayo de 2021, en respuesta a los oficios PC-236-10-05-2021 y PC-274-20-05- 2021.</p> <p>Así pues, y atendiendo a lo dispuesto en la norma general, concretamente, en los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993, este establecimiento, bajo la figura de unión temporal y con arreglo a las facultades conferidas en las Leyes 3 de 1991 y 388 de 1997, y el Decreto 2190 de 2009, seleccionó a la UNIÓN TEMPORAL CARTAGENA DE INDIAS 2018, integrada a su vez por las empresas CONSTRUARQUIN LTDA, identificada con NIT 900095458-1, e INVERSORA MANARE LTDA, identificada con NIT 844004715-8, para presentar propuesta conjunta dentro de las Convocatorias 123 y 126, dentro de las cuales fueron ofertadas las Etapas 3 y 4, y la Etapa 5 del proyecto Ciudadela La Paz, UNIONES TEMPORALES constituidas en fecha 30 de octubre de 2018 para la fase 2 Etapa 3 y 4 de Ciudadela la Paz y Fase 3 Epata 5 de Ciudadela la Paz el 26 de junio del 2019.</p> <p>Los objetos y finalidades de dichos vínculos asociativos encajan perfectamente en los supuestos de hecho contenidos en las leyes especiales invocadas, pues perseguían la ejecución de un programa de vivienda de interés social como es el caso del Proyecto Ciudadela La Paz, cuyo constructor sería las entidades privadas aliadas integrantes de la UNIÓN TEMPORAL CARTAGENA DE INDIAS 2018, con quien CORVIVIENDA conformó, a su vez, la UNIÓN TEMPORAL PROYECTO CIUDADELA LA PAZ — ETAPA 3 Y 4, y la UNIÓN TEMPORAL PROYECTO CIUDADELA LA PAZ - FASE 3 (ETAPA 5), sociedades que gozan de reconocimiento legal y experiencia certificada como promotores y ejecutores de vivienda de interés social, y que, a las voces del artículo 2 de la Ley 3 de 1991, integran el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.</p> <p>Yerra, pues, el ente de control al asemejar la naturaleza de los vínculos asociativos celebrados con el socio constructor privado con la de un contrato de obra, sometido a la Ley 80 de 1993, pues, desde un principio, los acuerdos de unión temporal estaban sujetos a la eventualidad de resultar o no seleccionados en las convocatorias públicas donde decidimos participar, aspecto incierto del que carece un contrato de obra.</p> <p>Aunado a lo anterior, la relación que existe entre este establecimiento y el socio constructor seleccionado debe interpretarse, no en un plano de entidad contratante y contratista como ordinariamente se predica en cualquier negocio jurídico de índole estatal, sino bajo la óptica de un aliado constructor privado para la consecución de los fines proyectados por este establecimiento, encaminados, en este caso s a la construcción de 1.824 unidades habitacionales que corresponden a las Etapas 3, 4 y 5 del proyecto Ciudadela La Paz, figurando la UNIÓN TEMPORAL PROYECTO CIUDADELA LA PAZ - ETAPA 3 Y 4 como el responsable de su ejecución ante las entidades de orden nacional.</p> <p>En ese orden, tampoco podrían cuestionarse los acuerdos posteriores celebrados para la definición de los términos en que serían ejecutadas las obras e invertidos los recursos, estos son, el otrosí No. 1 del 20 de diciembre de 2019, el modificatorio No. 1 suscrito el 7 de mayo de 2020, el modificatorio No. 2 suscrito el 1 de junio de 2020 y el modificatorio No. 3 suscrito el 1 de julio de 2020, pues tales instrumentos, igualmente, se acompañan con las facultades que a este fondo de vivienda, como establecimiento público del orden distrital, le fueron reconocidas por leyes especiales, las cuales apuntan a permitir desarrollar en asocio con constructores privados programas de construcción de soluciones de vivienda de interés social.</p> |   |
| <p><b>HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR LA CELEBRACIÓN DE ADICIÓN DE CONTRATO SOBREPASANDO LOS LIMITES CONTENIDOS EN EL ART 40 DE LA LEY 80 DE 1993.</b></p> <p>Corvivienda suscribió otrosí en el contrato de obra pública LP 004 de 2017 que incrementan el valor del</p> | <p><b>HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR LA CELEBRACIÓN DE ADICIÓN DE CONTRATO SOBREPASANDO LOS LIMITES CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 40 DE LA LEY 80 DE '1993.</b></p> <p>Para el particular debemos indicar que no compartimos la tesis del ente de control y, por el contrario, consideramos que yerra en sus apreciaciones, al no realizar un análisis concienzudo sobre la situación particular, lo que lo lleva a erróneas interpretaciones y lo aleja de los postulados normativos y jurisprudencial actuales. Así pues, afirmamos</p>   | <p>Una vez revisada la respuesta del sujeto de control en cuanto a los hallazgos, <b>(HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR LA CELEBRACIÓN DE ADICIÓN DE CONTRATO SOBREPASANDO LOS LIMITES CONTENIDOS EN EL ART 40 DE LA LEY 80 DE 1993.)</b>, no controvierte los hallazgos</p> |





|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>contrato inicial en cuantía de \$17.260.615.647, sin embargo revisados los documentos remitidos no se evidencia ninguna de las circunstancias que permitan sobrepasar los límites contenidos en el Art 40 de la ley 80 de 1993 razón por la cual se establecerá hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de <b>DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL SETECIENTOS DOS PESOS MCTE (\$2.754.741.702).</b></p> | <p>que el otrosi No 4 no supera los montos establecidos y, por tanto, se encuentra enmarcado en lo dispuesto en las normas de la Ley 80 de 1993.</p> <p>2.1 Marco jurídico valor y forma de pago contrato de obra pública</p> <p>Las Entidades Estatales pueden establecer el valor y la forma de pago de los contratos de obra pública a través de los siguientes métodos, que, aunque no están contemplados de manera expresa en la Ley 80 de 1993, pueden ser pactados por las partes, de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Precio global</li><li>2. Llave en mano</li><li>3. Precios unitarios</li><li>4. Administración delegada</li><li>5. Reembolso de gastos</li></ol> <p>Al revisar el proceso de contratación para la selección del contratista dentro del proceso LP- 004-2017, y el desarrollo en la ejecución del contrato, se evidencia que el proceso se adelantó bajo la modalidad de pago por precios unitarios, por lo que el valor pactado en el contrato, recoge una suma como precio, que corresponde a un "valor inicial" en la medida en que resulta de multiplicar las cantidades de obra contratadas por el precio unitario convenido.</p> <p>En este sentido, para absolver las dudas del ente de control, primero debemos resolver los siguientes interrogantes:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>a) En los contratos de obra pública pactados a precios unitarios, ¿Cómo se estima el valor final del contrato?</li><li>b) ¿Cómo debe calcularse, para efectos del Ímite previsto en el parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993, el valor del contrato en los contratos de obra pública pactados a precios unitarios?</li><li>c) ¿Cómo se deberá gestionar la solicitud de recursos adicionales presentadas por el constructor?</li></ol> <p>Los interrogantes planteados se resuelven tal como aparece en el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 9 de septiembre de 2008, identificado con radicación No. 1.920 1001-03-06-000-2008-00060-00', del cual se extrae lo siguiente:</p> <p>“Para resolver el concepto jurídico acudiremos la ley 80 de 1993, estatuto que fija el concepto de “contratos estatales”, relaciona a título enunciativo algunos de ellos, entre los cuales incluye el de “obra”, definido como el que se celebra “para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.</p> <p>Se acepta entonces, sin necesidad de definición legal, que el contrato de obra a precio unitario es aquél en el que el precio del objeto contratado a cargo del contratista, se configura por tres elementos: una unidad de medida, el estimativo de la cantidad de cada medida y u precio por cada unidad; siendo claro que lo más probable es que el monto del precio del objeto contractual sea uno al momento de la celebración del contrato y otro cuando concluya la ejecución, como pasa a explicarse...</p> <p>Tratándose de contratos de obra, que en el proceso previo al de selección se determina adelantar bajo la modalidad de pago por precios unitarios, los pliegos o su equivalente, la adjudicación y el consiguiente contrato, recogerán una suma como precio, que corresponde a un "valor inicial" en la medida en que resulta de multiplicar las cantidades de obra contratadas por el precio unitario convenido.</p> <p>Pero a lo largo de la ejecución del contrato, ese precio inicial sufrirá variaciones, bien porque las partes hayan acordado reajustar periódicamente cada precio unitario, bien porque la cantidad de obra contratada aumente o disminuya, o bien por la concurrencia de ambas situaciones. Entonces, finalizado el contrato, porque se concluye su objeto o por otra circunstancia, el resultado de multiplicar los precios unitarios reajustados por la cantidad de obra efectivamente ejecutada, determinará el "valor final".</p> <p>Reafirmando el criterio expresado en el concepto de julio 18</p> | <p>encontrados por esta comisión, por lo tanto para esta comisión se mantiene los presuntos hallazgos</p> |
|---|---|---|





de 2002, radicación No. 1439 , para la Sala sigue siendo claro que el aumento o la disminución de las cantidades de obra contratadas, no comporta una modificación al objeto del contrato sino, una consecuencia de las estipulaciones del mismo, lo cual ha de determinarse en cada caso, con la medición periódica de los avances de la obra; éstos, recogidos en actas o como se haya estipulado en el contrato, van a reflejar, con la misma periodicidad, un valor del contrato proveniente de su ejecución real; requiriéndose, dado el caso, el trámite del recurso presupuestal en cuanto exceda la apropiación inicial, además de las formalidades establecidas por las partes.”

### 1.1. Análisis Orosí No 4 de 15 de diciembre de 2020

En concordancia con el concepto antes citado, se tiene que, en los contratos de obra pública con pago pactado a precios unitarios, el valor del contrato es el que resulta de multiplicar las cantidades de obra efectivamente ejecutadas por sus precios unitarios; pero, para su celebración, el precio se expresa en un valor estimado, que corresponde a un valor inicial, y que está dado por las cantidades de obra y los precios unitarios por los cuales se hizo la respectiva adjudicación.

Así pues, para calcular el límite previsto en el párrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993, el valor del contrato en los contratos de obra pública pactados a precios unitarios, se debe tomar el valor inicial o estimado y convertirlo a salarios mínimos legales mensuales vigentes en la época en que se celebró el contrato, y luego llevarlo a valor presente al momento en que ha de acordarse la respectiva adición.

Frente al caso concreto, la solicitud de obras no previstas por parte del constructor y suscripción del otrosí No. 4, la entidad tras hacer un análisis normativo sobre el límite previsto en el párrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993 y de acuerdo a lo expresado se tomó el valor inicial o estimado y se convirtió a salarios mínimos legales mensuales vigentes en la época en que se celebró el contrato, luego se llevó a valor presente al momento en que se debía realizar la respectiva adición, lo que se presenta en el siguiente cuadro:

|                  | VALORES          | 2017      | 2020             |
|------------------|------------------|-----------|------------------|
| CONTRATO EN      |                  | \$737.717 | \$877.802        |
| SALARIOS MÍNIMO  |                  |           |                  |
| OTROSI 1 2018    | \$29.018.878.428 | \$39.336  | \$34.529.270.01  |
| OTROSI 2 2019    | \$2.237.154.585  |           | \$14.505.873.945 |
| SOLICITUD ACTUAL | \$2.903.378.010  |           | 2.761.996.312    |

En el cuadro se trae a salarios mínimos el valor inicial del contrato, para posteriormente actualizarlo, quedando que solo se podría adicionar al contrato de obra la suma de \$2.761.996.312 millones de pesos, para no superar el límite previsto en el párrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993.

Es así como el Otrosí No 4 de 15 de diciembre de 2020 cuyo objeto fue adicionar en tiempo y valor el contrato de obra pública por la suma de \$2.754.741.702 y hasta el 31 de diciembre de 2020, no supera el valor máximo por el cual se podía adicionar el contrato a esa fecha, el cual era de \$2.761.996.312 millones de pesos.

Que las adiciones contenida en los otrosíes 1, 2 y 4 incrementan al valor del contrato inicial en cuantía de \$17.260.615.647 millones de pesos, se encuentran enmarcados en lo dispuesto en las normas que en la Ley 80 de 1993, aplicables a los contratos de obra pública como el estudiado, regulan la materia, que su monto no excede del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato, tal como se ha explicado, pues a esa fecha el valor del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato era \$17.264.435.031 millones de pesos, En este sentido ha sentado su postura la Sala de Consulta y servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto Sala de Consulta C.E. 1920 de nueve (9) de septiembre de dos mil ocho (2008).  
Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo Bogotá.





**HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR PAGOS DE MAYORES CANTIDADES DE OBRA A LAS REALMENTE EJECUTADAS.**

Del análisis técnico realizado, se tiene que se suscribió por parte de la entidad hoy auditada – Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - Corvivienda, proceso contractual correspondiente a la fase II del proyecto Ciudadela la Paz, en procura de la ejecución de obras de "...112 Apartamentos VIP Distribuidos en 7 Torres de 4 Plantas Cada una, Con 4 Unidades por Piso, Mediante Sistema de Construcción Industrializado", sin embargo del acta de terminación de obras y el histórico del proceso se ejecutaron una cantidad distinta y menor de obras a las que fueron debidamente canceladas por la entidad, lo cual se evidencio en las visitas e inspecciones realizadas por el equipo auditor, que tales obras no se palpan debidamente ejecutadas, por lo cual se estima la cuantía del daño por la suma ascendiente a MIL NOVENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$1.097.244.338), lo que demuestra desatinos técnicos en la ejecución e interventoría y una gestión ineficiente por parte de Corvivienda; supuestos de hechos que configuran presunta omisión y vulneración al Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 principio de Responsabilidad, así como del principio de Responsabilidad, Transparencia, Planeación, y Documentación de la contratación consignados en el Manual de Contratación del Distrito, el Decreto 1592 del 24 de diciembre de 2013, generados por la negligencia o descuido de cara a un control interno deficiente, y desencadenando con ello incumplimiento en la planeación, incremento de costos, pérdida de recursos y poca credibilidad institucional.

**HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR PAGOS DE MAYORES CANTIDADES DE OBRA A LAS REALMENTE EJECUTADAS.**

En lo que respecta a este hallazgo, debemos indicar que el ente de control incurrió en imprecisiones en la visita técnica realizada, por lo que consideramos que yerra en sus apreciaciones, al no realizar un análisis concienzudo sobre la situación particular, lo que lo lleva a erróneas interpretaciones y lo aleja de la realidad fáctica del proyecto, y el estado actual de ejecución del mismo.

Lo anterior además se puede denotar en la falta de rigurosidad con la que fueron tomadas las evidencias fotográficas que se allegan como anexos para sustentar los supuestos hallazgos de alcance fiscal, en dichas evidencias no es posible discriminar a que bloques o torres corresponden, ni existe identificación o correlación entre el material fotográfico y los supuestos puntos no ejecutados.

Para dar sustento al punto referido, se anexa a esta respuesta, el informe técnico de interventoría el elaborado por la Dirección Técnica de la entidad, los cuales deben ser tenidos como parte integral del informe detallado que se envía a su despacho, así las cosas, los argumentos que desvirtúan los posibles hallazgos descritos por el ente de control, se sintetizan a continuación:

- o Elementos adquiridos y en custodia del constructor, próximos a instalar

Como se puede evidenciar los informes anexos como parte integral de la presente respuesta y teniendo como referencia el oficio referencia UDC-POZ-025-2021 enviado por la interventoría los insumos manifestados como no comprados se encuentran en custodia por el contratista y serán instalados previos a la entrega de las viviendas la cual está programada para el 18 de noviembre de 2021, la razón de su no instalación obedece a cuestiones de seguridad y a la custodia efectiva de los insumos se manifiesta a cargo del contratista, en este orden de ideas los ítems a continuación señalados fueron adquiridos y se encuentran en perfecto estado y total funcionalidad:

- Item 10.21.3 Placa de señalización de equipos contraincendios de poliestireno fotolumincentes de 210x210mm
- Item 10.21.4 Placa de señalización de medios de evacuación de poliestireno fotolumincentes.
- Item 10.21.13 Extintor portátil de polvo químico ABC polivalente antibrasa, con presión incorporada, de eficacia 21A- 144B-C, con 6 kg de agente extintor.

Nota: El ítem NP 6 Bajante alimentador en la serie 8000 THHN 3FN°1/0-r1N 1/0 en tubería acero galvanizado 1 de 2": No se ejecutará y está sujeto al levantamiento de pendientes suscrito en el acta de terminación del contrato y al balance final en la liquidación del contrato. FUENTE: DE INFORMACION OFICIO DE INTERVENTORIA UDC-POZ-025-2021.

Al poder realizar dicha verificación se puede establecer de manera concluyente, que no existe detrimento alguno en los ítems antes descritos.

**3.2 Actividades ejecutadas**

Con respecto a los puntos que a continuación se relacionarán, se informa que como consta en los informes técnicos anexos a la presente respuesta, estos fueron completamente ejecutados, al evidenciarse un avance del 100% en los mismos, se desvirtúa cualquier presunción de detrimento patrimonial que derive en un hallazgo de alcance fiscal o disciplinario.

En el informe se detalla:

Los ítems mencionados a continuación se encuentran a los 100% completados y recibidos a satisfacción por parte de la interventoría FUENTE: DE INFORMACIÓN OFICIO DE INTERVENTORÍA UDC-POZ-025-2021

- Item 10.22.2 Placa identificación de medidores.
- NP 7 Suministro e instalación de luminarias horizontal de 32 vatios led 120/277 voltios-fotocelda incorporada. Con brazo (lexmana o similar)
- NP 26 Ventilación en rejilla de aluminio de 0.30x0.30m en baños

El día de la visita realizada por la comisión de la contraloría distrital, el equipo realizo levantamiento detallado de la fase I y fase II, realizo registro fotográfico de todos los ítems que estaban sin terminar, se pudo evidenciar que todos los ítems estaban sin terminar y que la fase I, tenía un acta de liquidación de obra lo cual dejaba unos pendientes por realizar posteriormente, lo cual género que se realizara el pago de una factura, con ítems pendiente, lo cual no es garantía de que el contratista cumplió con sus actividades en el tiempo estipulado en el cronograma de obra, para esta comisión es claro que la interventoría no realizó ningún tipo de sanción a los contratistas de la Fase I y Fase II, dado que el motivo de la denuncia son las demoras en las entregas de las unidades habitacionales; es claro para esta comisión de la contraloría distrital, que no se realizó el control de obra correspondiente, al cronograma presentado por los contratistas de estas fases, sin que se tuviera en cuenta que el atraso generara algún tipo de sanción económica por los incumplimientos en los tiempos de entrega, la comisión de la contraloría siempre evidencio en los informes de avances de obra que el contratista cumplía con la programación y la comisión de la contraloría el día de la vista evidencio lo contrario, presentándose un presunto detrimento por pago de las obras sin haber terminado el ítem completamente, para esta comisión se mantiene el presunto detrimento patrimonial en la ejecución de este contrato.





|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• NP29 Instalación hidráulicas apartamentos según diseños incluye medidor y cargos por conexión.</li> <li>• NP55 Redes eléctricas internas apartamentos según diseños, incluye medidor</li> <li>• NP56 Redes internas de gas natural según diseño, incluye medidor y cargos por conexión.</li> </ul> <p>Como se evidencia en los soportes fotográficos, y las especificaciones técnicas se puede concluir que los ítems reportados por el informe de la contraloría como Ítems sin terminar, se encuentran ejecutados en un 100%, dejando sin fundamento el supuesto hallazgo de alcance fiscal y disciplinario reportado por el informe por el ente fiscal.</p> <p>En los anteriores términos rendimos las aclaraciones frente al informe preliminar rendido por la Coordinación de Control Fiscal Participativo de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, en el marco de la denuncia No. 035 de 2021, quedando desvirtuados cada uno de los hechos que soportan los hallazgos administrativos advertidos por el ente de control.</p> <p>4. ANEXOS</p> <p>Sírvase señora coordinadora de control fiscal, tener en cuenta como elementos materiales probatorios, sustento de esta respuesta los documentos que a continuación se relacionan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficio UDC-POZ-025-2021 Respuesta informe denuncia ciudadana No. 035 de 2021 de la Universidad de Cartagena en su condición de Interventoría Seis (6) Folios.</li> <li>• Informe de fecha 5 de Noviembre del 2021 suscrito por la Directora Técnica de Corvivienda Arq. Elvia Caballero Amador diecisiete (17) Folios.</li> </ul> <p>Cordialmente,</p> <p>Néstor Castro Castañeda</p> <p>Gerente Corvivienda</p> |  |
|--|---|--|

Finalmente damos por contestada su denuncia, no sin antes agradecer su comunicación, la cual es parte de la Participación Ciudadana como eje fundamental en la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública.

|  | REVISIÓN | APROBACIÓN |
|--|----------|------------|
| <b>NOMBRE:</b> CRISTINA MENDOZA BUELVAS  |          |            |
| <b>CARGO:</b> Coordinadora del Control Fiscal Participativo  |          |            |
| <b>FIRMA:</b><br> |          |            |
| <b>ELABORACIÓN</b>   |          |            |
| <b>NOMBRE:</b> GERMÁN VENENCIA PATERNINA   |          |            |
| <b>CARGO:</b> Profesional Universitario  |          |            |
| <b>FIRMA:</b><br> |          |            |
| <b>NOMBRE:</b> GERLEIS PEREZ PADILLA   |          |            |
| <b>CARGO:</b> Profesional Universitario  |          |            |
| <b>FIRMA:</b><br> |          |            |
| <b>NOMBRE:</b> MARIA PAULA BETANCOURT  |          |            |
| <b>CARGO:</b> Asesor Externo – Abogada   |          |            |





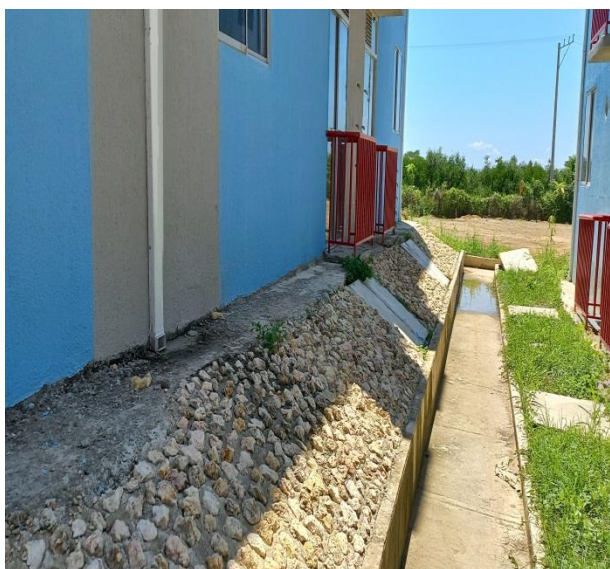
FIRMA: *Ma. Paula B.C*

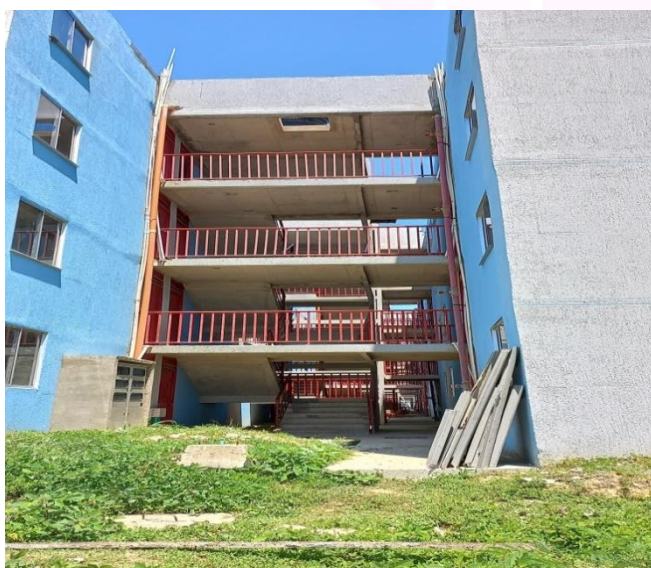
ANEXOS AL INFORME DE DENUNCIA -  
EVIDENCIAS FOTOGRÁFICAS DEL  
ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO  
"CIUDADELA DE LA PAZ"



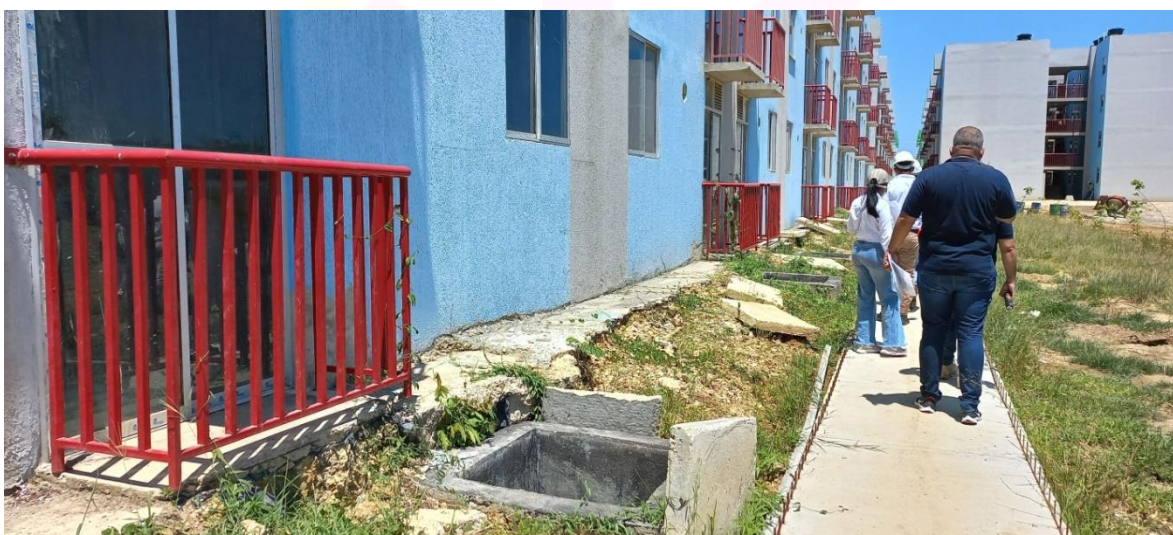


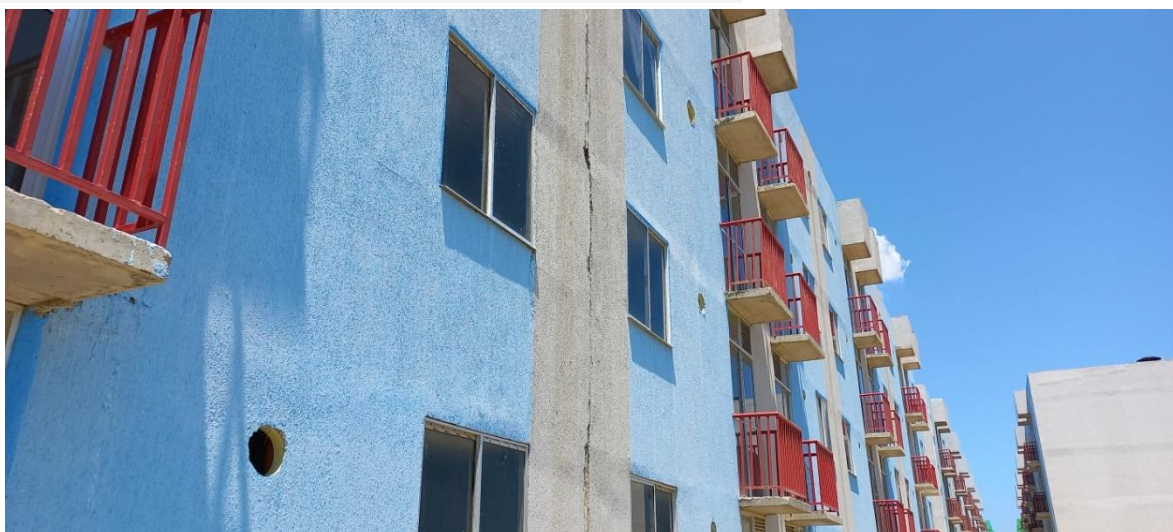
## FASE I











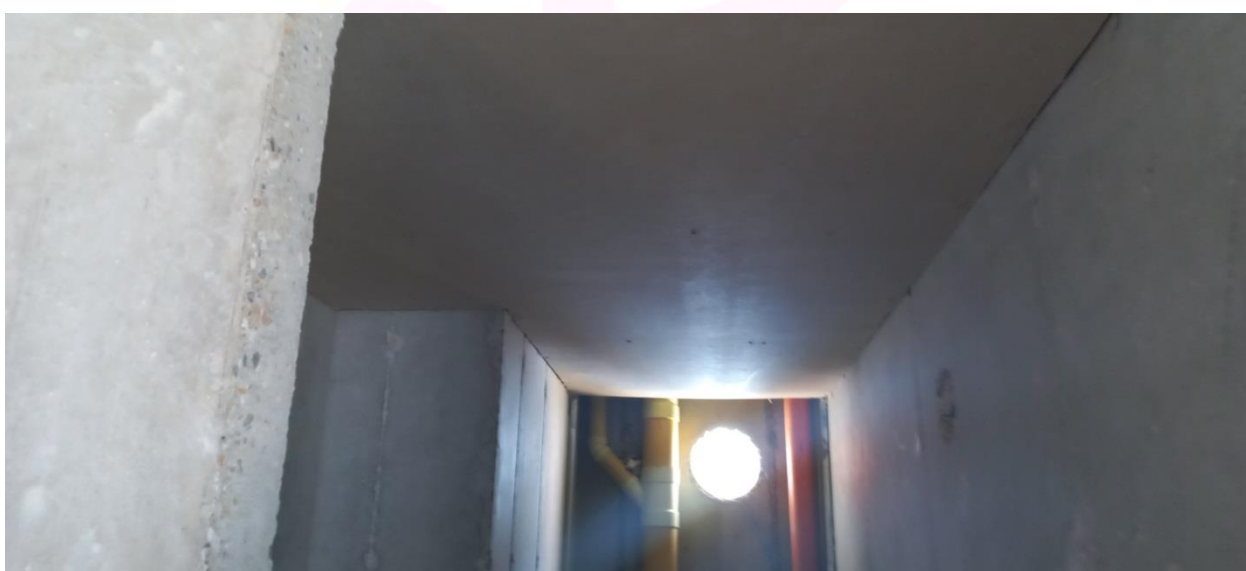




















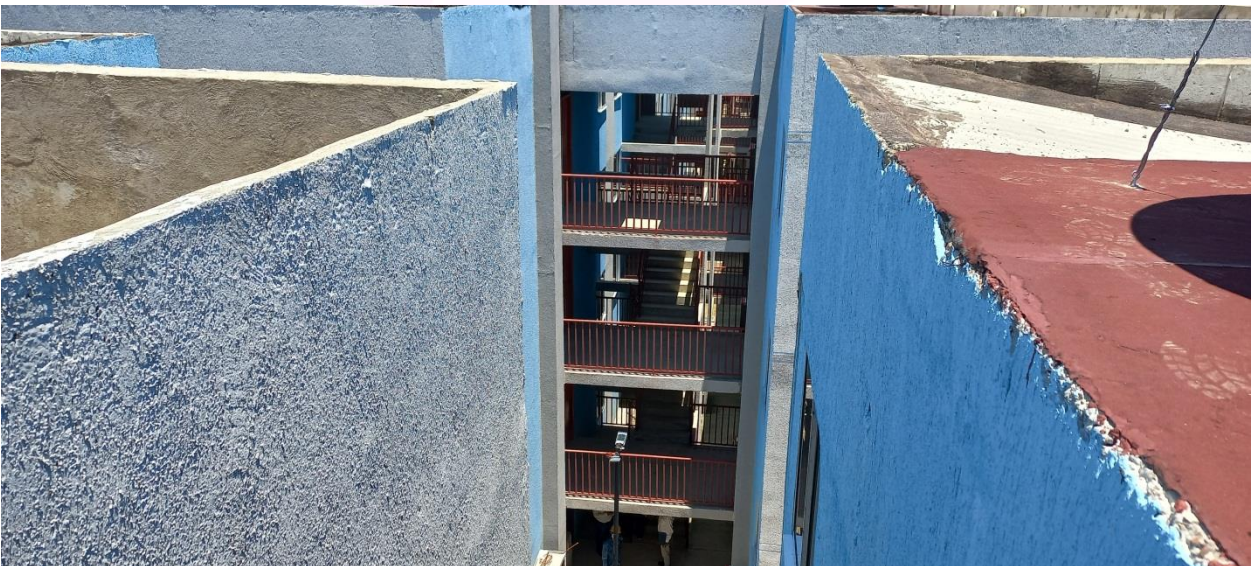


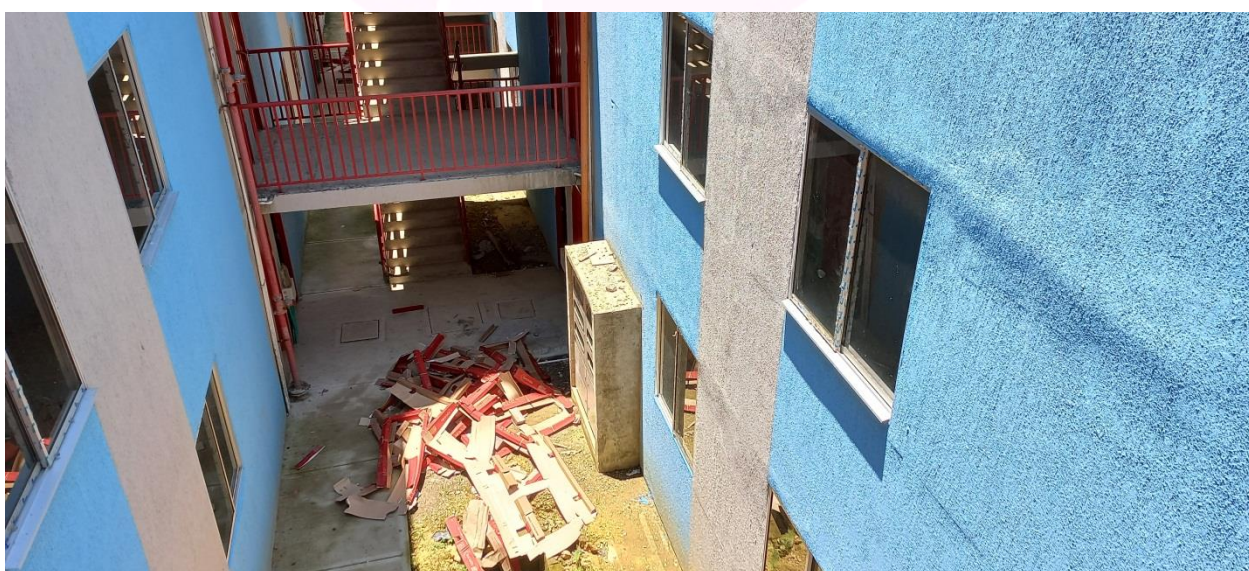
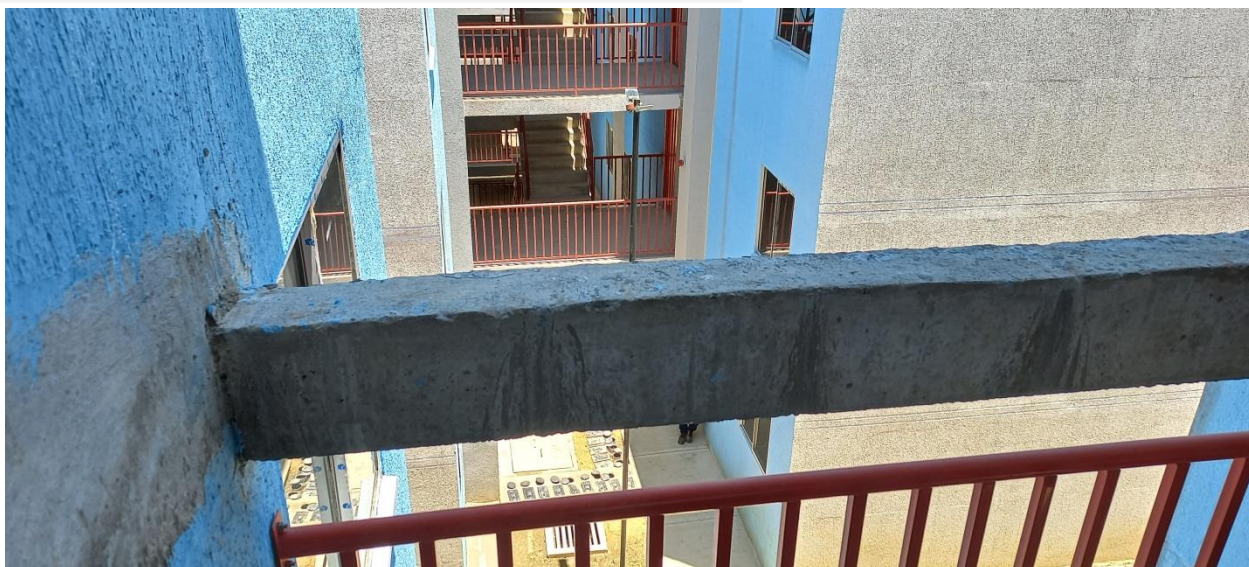






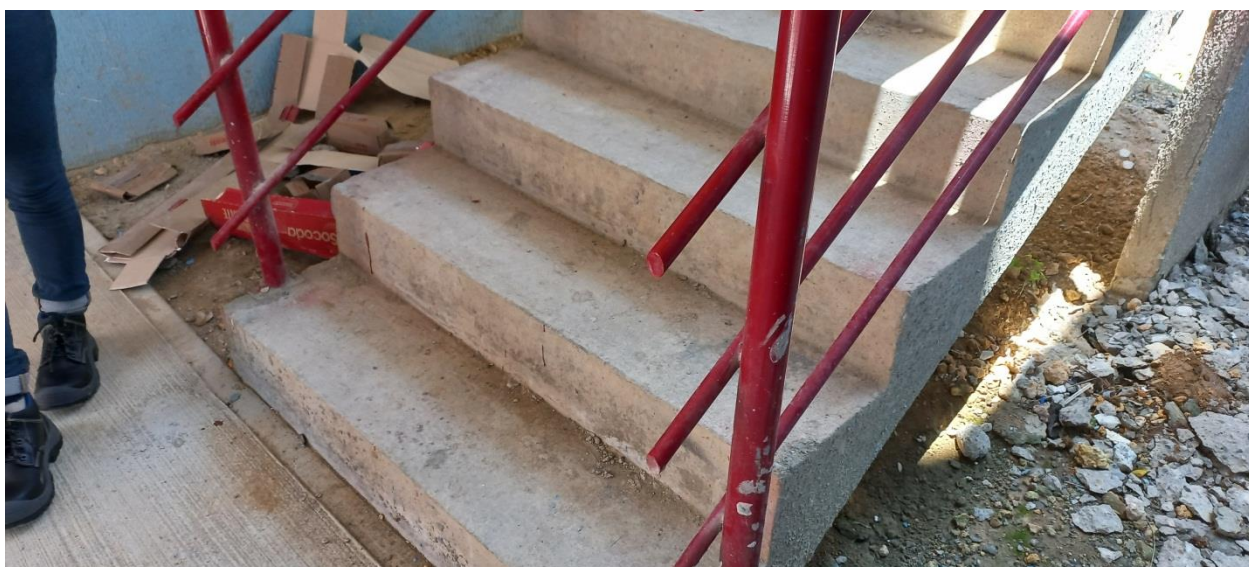








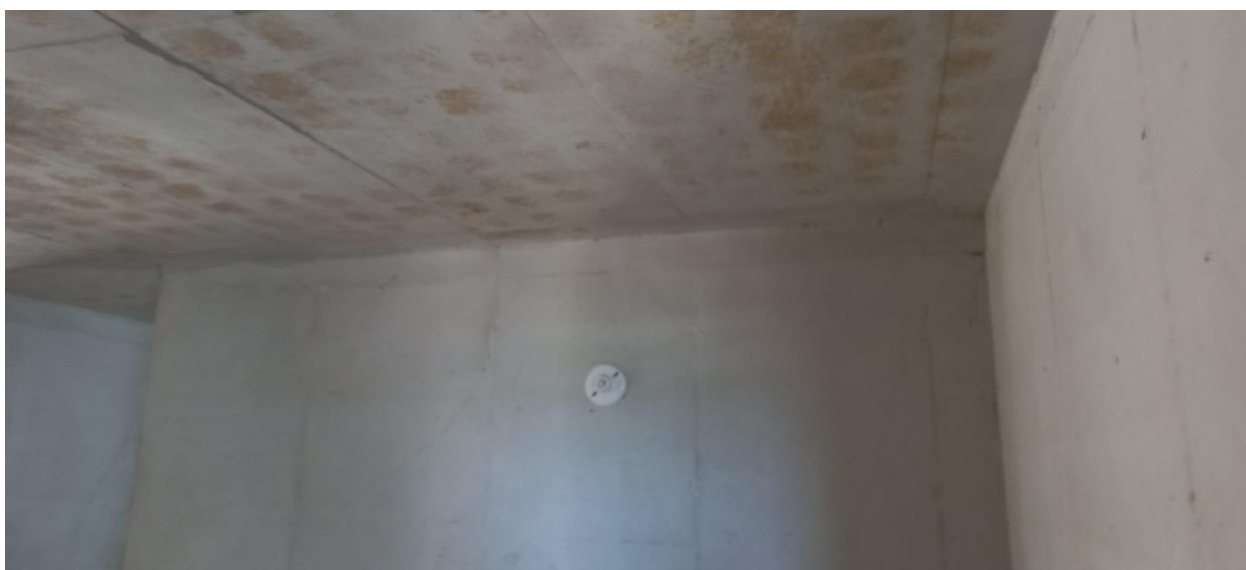


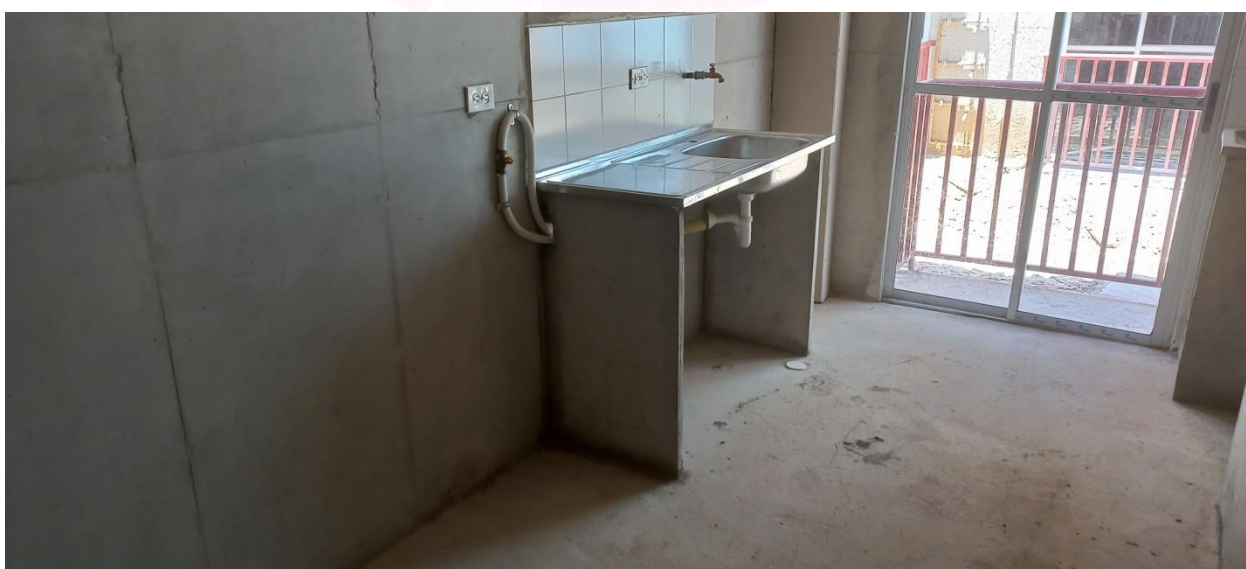






## FASE II











### FASE III, IV Y V



