

Cartagena de Indias D. T., y C;  
DC- OF- EX 102 19-12-2023

Doctora  
**MARÍA VERÓNICA GONZÁLEZ FLOREZ**  
Gerente  
Empresa de Desarrollo Urbano – EDURBE S.A  
Cartagena.

**Asunto: Informe Definitivo Actuación Especial de Fiscalización.**

Cordial saludo:

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT vigencia 2023, practicó Actuación Especial de Fiscalización a la entidad a su cargo, con el fin de verificar el estado actual del contrato interadministrativo No.064 de 2022, cuyo objeto es “Contratar la prestación de servicios de gerencia para el proyecto de apoyo habitabilidad para la superación de la pobreza y desigualdad del Distrito de Cartagena, a través del mejoramiento de condiciones de habitabilidad (Baños, cocinas y pisos) a viviendas de las 3 localidades”, su anexo técnico y modificatorios en la vigencia 2023.

Cabe anotar que, durante el proceso auditor no se dieron a conocer observaciones que fueran elevadas a hallazgos administrativos, por lo que la entidad no suscribirá Plan de Mejoramiento.

Ateptamente,

  
**ANGELA MARÍA CUBIDES GONZALEZ**  
Contralora Distrital de Cartagena de Indias

Revisó: Herando Pertuz Corcho  
Director Técnico de Auditoría Fiscal

Anexos: once (11) folios

Elaboró: Nemezia Malambo Viloria  
Técnico Operativo





**CONTRALORIA**  
DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS  
CONTROL FISCAL AUTÓNOMO Y COMPROMETIDO CON LA CIUDADANÍA



## INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

### EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR – EDURBE S.A PVCF 2023

**Angela María Cubides González**  
Contralora Distrital de Cartagena de Indias

#### Equipo de Trabajo:

Hernando Pertuz Corcho  
Director Técnico de Auditoría Fiscal

Orlando Julio Meza  
Profesional Especializado - Supervisor

Alex Rodrigo González González  
Profesional Universitario – Auditor líder

Francisco Arcia Aguas  
Profesional Universitario – Apoyo

María Cristina Ávila González  
Técnico operativo – Apoyo

Cartagena, diciembre de 2023





## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACIÓN	3
1. OBJETIVO GENERAL DE LA AEF	4
1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	4
2. HECHOS RELEVANTES	4
3. CARTA DE CONCLUSIONES	4
4. BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL	7





Doctora:  
**MARÍA VERÓNICA GONZÁLEZ FLOREZ**  
**Gerente**  
Empresa de Desarrollo Urbano – EDURBE S.A  
Ciudad

Respetada doctora:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículos 267 y 272 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en el PVCF 2023, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, realizó Actuación Especial de Fiscalización sobre el contrato interadministrativo N.º 064 entre el distrito de Cartagena de Indias y Edurbe S.A

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

Es obligación de la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la materia auditada, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para las Actuaciones Especiales de Fiscalización, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI1), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI2) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo.

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.





## 1. OBJETIVO GENERAL DE LA AEF

Realizar Actuación Especial de Fiscalización (AEF), con el fin de verificar el estado actual del contrato interadministrativo No.064 de 2022, cuyo objeto es “Contratar la prestación de servicios de gerencia para el proyecto de apoyo habitabilidad para la superación de la pobreza y desigualdad del Distrito de Cartagena, a través del mejoramiento de condiciones de habitabilidad (Baños, cocinas y pisos) a viviendas de las 3 localidades”, su anexo técnico y modificatorios en la vigencia 2023.

### 1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.1.1 Evaluar la observancia de los principios de la contratación.
- 1.1.2 Evaluar la etapa precontractual.
- 1.1.3 Evaluar la ejecución contractual.
- 1.1.4 Evaluar la liquidación del contrato.

## 2. HECHOS RELEVANTES

En el desarrollo del presente proceso auditor no se presentaron hechos o situaciones que pudieran afectar la realización de las labores propias del mismo, ni limitar el alcance de este.

### 1. CARTA DE CONCLUSIONES

De acuerdo con la documentación entregada a la comisión auditora, se pudo constatar que este proceso en particular cumplió con todas las directrices de la contratación estatal, así como de los principios que rigen esta. De ideal manera, se revisó lo correspondiente a las etapas pre y contractual del proceso en mención, verificando el cumplimiento de la normatividad contractual correspondiente a este tipo de procesos; además de lo anterior, se tiene La fecha de suscripción de este contrato fue el 27 de diciembre de 2022, fecha de inicio el 11 de enero de 2023 y fecha de terminación el 28 de agosto de 2023.

En la referida acta, se hace el balance financiero de la ejecución del contrato, señalando que este tuvo un valor inicial de \$9.999.600.000, de acuerdo CDP No. 148 de octubre de 2022 y RP 1217 de diciembre de 2022, con un adicional de \$300.000.000, de acuerdo con CDP 70 de marzo de 2023 y RP 617 de junio de 2023, para un valor total de \$10.299.600.000; no hubo pagos al contratista, ni valores a favor de este.





A continuación, procede la comisión auditora a realizar un análisis y pronunciamiento sobre las acciones realizadas por EDURBE S.A en la ejecución del referido contrato y estado actual del mismo:

- 1- El 6 de enero de 2023 EDURBE S.A realizó convocatoria pública No. 001-2023, cuyo objeto es **AMPLIACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL BANCO DE PROVEEDORES ENMARCADO DENTRO DE LAS MODALIDADES DE PROVEEDOR, CONSULTOR Y CONSTRUCTOR, ACORDE CON LA MISIÓN INSTITUCIONAL DE LA EMPRESA, A SUS REQUERIMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO PROPIO Y AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS CONTRACTUALES ACORDE CON LA VENTA DEL PORTAFOLIO DE SERVICIOS**, procedimiento que se encuentra regulado en el manual de contratación de EDURBE S.A, y que se realiza con el fin de conocer de manera anticipada a la solicitud de propuestas técnicas y ofertas económicas, la capacidad de quienes ofrezcan obras, bienes o servicios de interés para la organización, con miras al fortalecimiento del portafolio de servicios, a la ejecución de proyectos de desarrollo por parte de EDURBE S.A y actividades propias del funcionamiento y operación de la misma; además que para el caso específico, proporciona las herramientas para obtener la precalificación de proveedores establecida dentro del contrato interadministrativo.
- 2- El día 12 de enero de 2023 fue designada a la secretaria de infraestructura la supervisión técnica de este contrato.
- 3- Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, se dio inicio al contrato en fecha 12 de enero de 2023.
- 4- A través de oficio EDU-ESP-00038-2023 de 16 de enero de 2023, EDURBE S.A hace informe de avance de las acciones realizadas para el cumplimiento de la obligación contractual de seleccionar al contratista ejecutor del proyecto.
- 5- El día 20 de enero de 2023, se llevó a cabo una mesa de trabajo con funcionarios de la Secretaría General de la Alcaldía, Plan de Emergencia Social Pedro Romero y EDURBE S.A, en la cual, EDURBE S.A presentó la matriz de revisión a oferentes inscritos, de las capacidades verificables en el RUP. De dicha matriz se pudo concluir que del listado de veinte (20) inscritos, NO se registró que cumpliera con todos los requisitos técnicos y financieros mínimos exigidos por el anexo técnico del contrato interadministrativo, por ende, no pudieron seguir con la invitación a presentar oferta económica definitiva. Información esta que fue formalizada a través del oficio No. EDU-ESP-0045-2023 de 20 de enero de 2023, en el marco de lo establecido en la cláusula octava del contrato interadministrativo No.064 de 2022, en el sentido de "(...) *mantener informado de manera permanente al Distrito de Cartagena durante la etapa de selección del contratista, garantizando que se cumplan todas las*





*exigencias y requisitos solicitados por el Distrito de Cartagena, de tal manera que se puedan tomar las medidas y/o ajustes conducentes a la correcta ejecución contractual.*

- 6- Las partes suscribieron el modificadorio 01 al contrato interadministrativo No.064 de 2022 el 27 de enero de 2023, a través del cual se modificaron los apartes del anexo técnico, el cual hace parte de la CLAUSULA SEGUNDA: "ALCANCE DEL OBJETO". En este mismo día, EDURBE S.A realizó la convocatoria No. 002-2023-INVITACION ABIERTA, acorde a lo estipulado en el manual de contratación de EDURBE S.A. De acuerdo con lo anterior, se le hizo invitación a 3 oferentes que cumplieron con los criterios establecidos.
- 7- El 3 de febrero de 2023 EDURBE S.A, mediante oficio No. EDU-ESP-0097-2023, remitió los documentos que acreditan la realización del proceso de convocatoria 002-2023, acta de recepción de documentos y los anexos de precalificación de proveedores que se inscribieron a la referida convocatoria.
- 8- El 8 de febrero 2023 EDURBE S.A, mediante oficio No. EDU-ESP-00113-2023 rindió el informe del avance de las acciones realizadas, mediante el envío de la matriz de evaluación de los requisitos técnicos y financieros establecidos en el modificadorio 01, tanto a los proveedores inscritos en la convocatoria 002-2023, como a los inscritos en la convocatoria 001-2023, a efectos de evaluar los posibles proveedores a invitar para seleccionar el contratista que realice la **EJECUCION DEL PROYECTO DE APOYO HABITABILIDAD PARA LA SUPERACION DE LA POBRESA Y DESIGUALDAD DEL DISTRITO DE CARTAGENA, A TRAVES DEL MEJORAMIENTO DE CONDICIONES DE HABITABILIDAD (BAÑOS, COCINAS Y PISOS) A VIVIENDAS DE LAS 3 LOCALIDADES.**
- 9- El 21 de febrero 2023 EDURBE S.A, mediante oficio No. EDU-ESP-0162-2023, informa que, una vez surtida la etapa de precalificación, exigida en el anexo técnico y modificadorio 01 del contrato interadministrativo No.064 de 2022, y siendo las 17 horas de ese mismo día, se recibieron tres (3) ofertas, de un total de tres (3) invitaciones realizadas, luego de cumplidas todas las etapas en el manual de contratación de la entidad.
- 10-El 24 de febrero 2023 EDURBE S.A, mediante oficio No. EDU-ESP-0177-2023, presentó la evaluación técnica, jurídica y financiera de las empresas invitadas a ofertar, dentro del proceso de convocatoria 002-2023. De esta evaluación quedó habilitado el **CONSORCIO HABITABILIDAD.**
- 11-El 28 de febrero de 2023, se llevó a cabo una mesa de trabajo en la Secretaría General para definir la contratación de la interventoría de la ejecución y la entrega de la caracterización para así empezar con el cumplimiento del objeto a contratar.
- 12-El 18 de abril 2023 EDURBE S.A, mediante oficio No. EDU-ESP-0436-2023 notifica que al contratista a quien fue adjudicado el contrato, desistió





de la firma de este al encontrarse en imposibilidad de ejecutar el contrato en los tiempos señalados.

- 13-Debido a la renuncia a la firma del contrato, por parte del contratista escogido, mediante la convocatoria 002-2023, se determinó, en reunión sostenida entre EDURBE S.A y el Distrito de Cartagena, realizar modificatorio 02 del 25 de mayo de 2023 al contrato interadministrativo No.064 de 2022, ajustando y modificando las exigencias contenidas en el contrato de gerencia, tal que permitiera cumplir a cabalidad con el alcance del objeto contractual, para lo cual se modificaron los siguientes apartes:

**aportes: En el ANEXO TÉCNICO, teniendo en cuenta la cantidad de viviendas a intervenir y el tiempo de ejecución, se hace necesario dividir la ejecución de las obras por lotes, de conformidad con las viviendas beneficiarias en cada una de las localidades, así: LOTE 1- Localidad 1. Histórica y del Caribe Norte: 150 viviendas a intervenir por un valor de MIL NOVECIENTOS CINCO MILLONES DE PESOS (\$1.905.000.000); LOTE 2- Localidad 2. De la Virgen y Turísticas: 390 viviendas a intervenir, por un valor de CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$4.953.000.000); LOTE 3- Localidad 3. Industrial y de la Bahía: 208 viviendas a intervenir por un valor de DOS MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$2.641.600.000), para un total de 748 viviendas y NUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$9.499.600.000), correspondientes al valor de ejecución de las obras, que dado el tiempo restante de ejecución del contrato de Gerencia y el tiempo disponible para la ejecución de las obras, se determinó que la escogencia del contratista por parte de EDURBE se haga de conformidad a lo establecido en su Manual de Contratación.**

- 14-El día 2 de junio de 2023 se suscribió un aclaratorio al modificativo 02, por error de transcripción y digitación en la fecha de inicio del contrato interadministrativo No.064 de 2022.
- 15-En fecha 5 de junio de 2023 se emitió RP No.617, con destino a la contratación de una interventoría, el cual contaba con el CDP No.70 de marzo de 2023.
- 16-En fecha 9 de junio de 2023 se enviaron invitaciones y se publicaron en la página WEB de EDURBE S.A, la convocatoria 007-2023 para ofertar de acuerdo con su manual de contratación.
- 17-En fecha 16 de junio de 2023 se publicó en la página WEB de EDURBE S.A, el acto de revocatoria de la convocatoria 007-2023, mediante oficio EDU-ESP-0107 de junio 16 de 2023.
- 18-En fecha 30 de junio de 2023, se envían invitaciones por correo institucional y se publica en su página WEB invitaciones para ofertar en las convocatorias 008, 009 y 010 de 2023, con base en su manual de contratación.
- 19-El día 11 de julio de 2023, se publica en su página WEB, acta de cancelación de evento a las tres (3) invitaciones públicas de las





convocatorias 008, 009 y 010 de 2023 al no presentarse ninguna de las tres (3) empresas invitadas.

- 20-Debido a los cambios contractuales, se le solicitó a EDURBE S.A realizar la ampliación de las garantías iniciales respecto a los riesgos amparados, adicionando en valor y tiempo de acuerdo con las condiciones del presente adicional. (Póliza No. 4007698 de julio 7 de 2023)
- 21-Mediante oficio EDU-ESP-0682-2023 del 21 de julio de 2023, EDURBE S.A presentó un informe detallado de las actuaciones realizadas.
- 22-Mediante oficio AMC-OFI-0127370-2023 de 18 de agosto de 2023, la Secretaría de infraestructura, en calidad de supervisor técnico del presente contrato notifica lo siguiente, "(...) *Mediante oficio AMC-OFI-0019641-2023 de 21 de febrero de 2023 y en atención a la delegación en materia contractual, conferida por el señor alcalde del Distrito de Cartagena de Indias, mediante Decreto 0078 del 16 de enero de 2023 y a los términos contemplados en la CLAUSULA NOVENA contractual, me notificaron fui designado como supervisor técnico del contrato interadministrativo No.064 de 2022 antes mencionado. Teniendo en cuenta la CLAUSULA DECIMO PRIMERA de la minuta del contrato en mención, que reposa lo siguiente '(...) la supervisión jurídica, financiera y contable será ejercida a través del PLAN DE EMERGENCIA SOCIAL PEDRO ROMERO (...)'.* Actualmente el contrato se encuentra bajo supervisión jurídica hasta tanto no se seleccione el contratista de obra e interventoría por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar EDURBE S.A, de acuerdo con lo establecido como obligación contractual en la CLAUSULA OCTAVA del contrato interadministrativo No.064 de 2022, lo cual no ha ocurrido hasta la fecha. Teniendo en cuenta lo anterior y hasta tanto no se haya seleccionado los contratistas de obra e interventoría, legalizados los correspondientes contratos y realizada la planeación y ejecución de las obras, no se puede iniciar la supervisión técnica del contrato de la cual fui asignado como supervisor. (...)". (Subrayado fuera del texto).
- 23-Teniendo en cuenta lo anterior, las partes manifiestan no tener observaciones u objeciones respecto de lo qui expuesto y se liquida de forma bilateral el presente CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No.064 de 2022.

La comisión auditora después de revisado los expedientes contractuales pudo evidenciar que el Contrato Interadministrativo No.064 de 2022, se encuentra liquidado bilateralmente, a través de acta de liquidación bilateral sin número, de fecha 28 de agosto de 2023, firmada por EDURBE S.A, en cabeza de su gerente María Verónica González Flórez y el Distrito de Cartagena de Indias, a través de su secretario general Carlos Alberto La Rota García, delegado por el alcalde Mayor para suscribir este convenio.

En dicha acta se dejó constancia que:





Que vez firmada la presente liquidación, el Distrito realizará las acciones suscritas y necesarias con el ánimo de liberar del registro presupuestal No. 4247 de 28 de diciembre de 2022 y 617 de 05 de junio de 2023, el valor no ejecutado que queda a favor de la entidad, correspondiente a la suma de **SEIS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL QUINONES SESENTA Y CINCO PESOS (\$6.299.000,00) MCTE.**

**6. CUENTAS PENDIENTES DEL CONTRATO.**

No existen cuentas pendientes de pago.

**7. CONCORDANCIAS**

Se deja plena constancia de los siguientes puntos:

- Que a la fecha de la suscripción de la presente acta de liquidación ~~interadministrativa~~ ~~no existen~~ saldos pendientes a favor de **EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A. EDURBE S.A.**
- Que la **EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A. EDURBE S.A.** Presentó Informe de gestión.

Es importante precisar que se debe revisar el cierre presupuestal vigencia 2023 del Distrito con el fin de verificar las acciones relacionadas con la liberación de los CDP y RP.

Ahora bien, frente a esta situación debemos preguntarnos si en el desarrollo de la suscripción del Contrato Interadministrativo No.064 de 2022, se entraña un detrimento patrimonial al erario del Distrito y por tanto genera la competencia material de la contraloría distrital para entrar a abrir proceso de responsabilidad fiscal o incluso si existe mérito para abrir una indagación preliminar en aras a determinar si se integran los elementos de la responsabilidad fiscal.

Para responder este planteamiento debemos en primer lugar recordar que la ley 610 de 2000 dispone en su art. 1 que:

El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

En concordancia con lo anterior debe tenerse en cuenta que los elementos de la responsabilidad fiscal están definidos por la misma ley como un daño patrimonial al Estado, una conducta de un agente del Estado, que puede ser un servidor público o un particular que ejerce gestión fiscal y un nexo causal entre ambos elementos, la falta de unos de estos elementos convertirá la conducta y el hecho eventualmente en cualquier tipo de responsabilidad, pero no fiscal.





El daño es el componente esencial, puesto que como lo dispone el art. 4 de la ley en mención, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, es decir, se requiere que el daño sea presente (no futuro) que sea cierto (no potencial), objetivamente demostrado y cuantificable.

Siendo ello así no podrá existir responsabilidad fiscal sobre daños futuros, inciertos o imposibles de cuantificar económicamente.

Bajo este contexto tenemos que el Daño patrimonial al Estado implica una lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto

Como quedo evidenciado en el estudio normativo, y en los soportes aportados en la actuación especial, existen pruebas, más que suficientes para determinar, que en la celebración del contrato interadministrativo No.064 de 2022, no existen los elementos de responsabilidad fiscal, como son daño patrimonial al Estado, una conducta de un agente del Estado, que puede ser un servidor público o un particular que ejerce gestión fiscal y un nexo causal entre ambos elementos, tenemos que la conducta reprochada en contra de los servidores públicos que actuaron como gestores fiscales, no tienen ese supuesto de hecho para ser considerados bajo ese contexto como destinataria de la acción fiscal por parte de la Contraloría Distrital de Cartagena.

### 3. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL

Teniendo en cuenta que, el control fiscal es una función pública autónoma que ejercen los órganos instituidos en la Constitución con ese preciso objetivo. Dicho control se extiende a las actividades, operaciones, resultados y demás acciones relacionadas con el manejo de fondos o bienes del Estado, que llevan a cabo sujetos Públicos y particulares, y su objeto es el de verificar- mediante la aplicación de sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y evaluación del control interno- que las mismas se ajusten a los dictados y objetivos previstos en la Constitución y en la Ley; todo eso aplicado al tema de esta AEF, se espera que el resultado de esta actuación contribuya a generar un beneficio a la ciudadanía en general, brindando la confianza en cuanto a la correcta utilización de los recursos públicos, a través de este proceso.



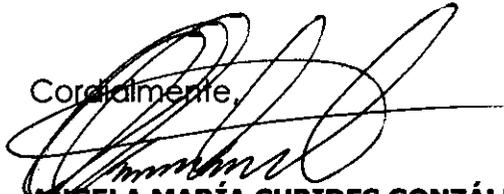


# CONTRALORIA

DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS  
CONTROL FISCAL AUTÓNOMO Y COMPROMETIDO CON LA CIUDADANÍA



Cordialmente,



**ANGELA MARÍA CUBIDES GONZÁLEZ**  
Contralora Distrital de Cartagena de Indias

*Revisó: Orlando Julio Meza*  
Supervisor  
*Aprobó: Hernando Pertuz Corcho*  
Director Técnica de Auditoría Fiscal

