

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

*CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR - CVP*

“EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL DE LA CULMINACIÓN DE LOS  
PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO –VIP DE  
ARBORIZADORA BAJA, MANZANA 54 Y 55, PORTALES DE ARBORIZADORA Y  
PROYECTO LA CASONA”

CÓDIGO AUDITORÍA N° 244

Periodo Auditado: corte a junio 30 de 2020

PAD 2020

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá D.C., octubre de 2020

*María Anayme Barón Durán*  
Contralora de Bogotá D.C. (E)

*Yuly Paola Manosalva Caro*  
Contralora Auxiliar (E)

*Marvin Mejía Mayoral*  
Director Sectorial Hábitat y Ambiente.

*Sugey Oliva Ramírez Murillo*  
Subdirectora de Fiscalización Hábitat

*Asesores*

*Jaime Acevedo*  
*Omer Mauricio Rivera Ruiz*  
*Edgar Alfonso Ramírez Hernández*

Equipo de Auditoría:

<i>Bonifacio López Silva</i>	<i>Gerente 039-01</i>
<i>Rosaura Martínez Rey</i>	<i>Profesional Especializado 222-07 (E)</i>
<i>Olga Yolanda Pinzón Zapata</i>	<i>Profesional Universitario 219-03</i>
<i>José Eduardo Rojas Sanabria</i>	<i>Profesional Universitario 219-03</i>
<i>Carlos Enrique Rojas Cortes</i>	<i>Profesional Universitario 219-03</i>
<i>Jorge Arbey Martínez Baquero</i>	<i>Profesional Universitario 219-03 (E)</i>
<i>Jorge Antonio David Monroy Rincón</i>	<i>Apoyo, Contratista</i>
<i>Harvey Eduardo Franco Laverde</i>	<i>Apoyo, Contratista</i>

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>5</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....</b>	<b>8</b>
2.1. MUESTRA DE LA AUDITORÍA .....	9
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>14</b>
3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO .....	14
3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	15
3.3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA .....	17
3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias en la planeación de obras complementarias del contrato CPS-PCVN-3-1-30589-042 de 2014. ....	17
3.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por omisión en la ejecución de la fase 6 “escrituración” en el contrato de obra No. CPS-CPVN-3-1-30589-042 de 2014 y sus modificaciones. ....	20
3.3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por iniciar el contrato de obra civil CPS-PVCN-3-1-30589-047-2015 sin contar con la debida interventoría técnica. ....	24
3.3.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por ejecutar obras complementarias (redes hidráulicas, sanitarias y pluviales) en el lote destinado para el proyecto de VIP “Bosques de Arborizadora Manzana 102” y no ejecutar la construcción de las 70 unidades habitacionales previstas para este proyecto.....	27
3.3.5 Hallazgo administrativo, por dar inicio al contrato CPS-PCVN-3-1-30589-059-2019, sin contar con las garantías del mismo. ....	32
3.3.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no liquidar los contratos CPS-PCVN-3-1-30589-047-2015, CPS-PCVN-3-1-30589-056-2018 y CPS-PCVN-3-1-30589-059-2019, en los términos previstos para tal fin. ....	34
3.3.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación del contrato que originaron la contratación y ejecución de obras adicionales no contempladas inicialmente, pese a la importancia y necesidad de estas para el adecuado desarrollo del proyecto de vivienda. ....	37
<b>4. OTROS RESULTADOS .....</b>	<b>46</b>
4.1 ATENCIÓN DE QUEJAS.....	46
4.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en los contratos de prestación de servicios Nos. 69-2019; 166-2020; 200-2020; 407-2020 y 442-2020, por ausencia de los requisitos para su perfeccionamiento. ....	46

4.2	INSUMO PROYECTO COLORES DE BOLONIA.....	52
5.	<b>CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO .....</b>	<b>56</b>

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor:

**JUAN CARLOS LÓPEZ LÓPEZ**

Director General

Caja de la Vivienda Popular

Calle 54 No. 13-30

Código Postal 110231

Bogotá D.C.

Asunto: Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño “Evaluar la gestión fiscal de la culminación de los proyectos de vivienda de interés prioritario – VIP de los proyectos Arborizadora Baja Manzana 54 y 55, Portales de Arborizadora y Proyecto La Casona con corte a junio 30 de 2020”

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política<sup>1</sup>, subrogados por los artículos 1º y 4º del Acto Legislativo N° 04 del 18-09-2019, respectivamente; el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 42 de 1993, modificadas por el Decreto Ley N° 403 de 2020 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Caja de la Vivienda Popular – CVP, con corte a 30 de junio de 2020, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, respecto a la evaluación de la gestión fiscal de la culminación de los proyectos de vivienda de interés prioritario – VIP de los proyectos Arborizadora Baja Manzana 54 y 55, Portales de Arborizadora y Proyecto La Casona con corte a junio 30 de 2020.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir este informe de auditoría de desempeño que contiene el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

---

<sup>1</sup> Modificado por el Acto Legislativo 4 de 2019.

La auditoría incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá, D.C.

## **CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C. a través de la Auditoría de Desempeño, conceptúa que la gestión fiscal del sujeto de control, con fundamento en la evaluación realizada a la culminación de los proyectos de vivienda de interés prioritario – VIP de los proyectos I. Arborizadora Baja, manzanas 54 y 55 de la localidad de Ciudad Bolívar, II. Portales de Arborizadora y III. Proyecto La Casona, con corte a junio 30 de 2020, de acuerdo con los contratos auditados, no se desarrolló de manera adecuada la referida gestión lo que ocasionó el incumplimiento de los principios de planeación, economía, eficiencia y eficacia.

Para ello, se verificó y evaluó la información suministrada por la CVP relacionada con la gestión de los proyecto VIP auditados, a través de los contratos seleccionados en la muestra y suministrados por el sujeto de control; informes de interventoría, plazos de ejecución, prórrogas, otrosíes y actas, entre otros.

En cuanto al Control Fiscal Interno de los proyectos de vivienda de interés prioritario – VIP, se evidenciaron falencias en la planeación de las obras complementarias para los proyectos Manzana 54 y 55 y La Casona, y para este último el contrato se terminó de manera unilateral por parte de la fiducia, lo cual no ha permitido la culminación de los proyectos, ni la escrituración de la totalidad de las unidades de vivienda y la consecuente liquidación del contrato. Aunado a lo anterior, se evidencia que en el proyecto de la manzana 102 se ejecutaron obras complementarias (redes hidráulicas, sanitarias y pluviales), sin embargo, el proyecto VIP de 70 unidades habitacionales no fue desarrollado.

Adicionalmente, en cuanto al proyecto Portales de Arborizadora que contemplaba la construcción de 91 unidades de vivienda de interés prioritario, se terminó por inviabilidad financiera al no tener en cuenta los costos de las obras adicionales y el trámite de la obtención de la licencia de construcción. Situación que generó un beneficio de control fiscal comunicado mediante oficio radicado No. 3-2019-07599 del 4 de marzo de 2019.

Finalmente, no se está cumpliendo con la meta propuesta de entregar las unidades de vivienda de interés prioritario a los beneficiarios debido a la deficiente planeación

en la ejecución de los proyectos que inicialmente se pactaron a 13 meses, lo que hasta el momento ha provocado demoras en la solución oportuna de las necesidades de la población beneficiaria de los proyectos de vivienda Manzana 54 y 55 y La Casona, hecho que es contrario a los fines de la contratación estatal.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma y términos establecidos en la resolución 036 del 20 de septiembre 2019, “Por la cual se reglamenta el trámite del plan de mejoramiento, se presentan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría de Bogotá D.C, Se adopta el procedimiento interno y se dictan otras disposiciones.” contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en el artículo 99 de la Ley 42 de 1993, (Derogado, por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020).

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este Órgano de Control.

Atentamente,



**MARVIN MEJÍA MAYORAL**  
Director Técnico Sector Hábitat y Ambiente

Elaboró: Equipo Auditor ante la Caja de la Vivienda Popular  
Revisó: Bonifacio López Silva – Gerente 039-01  
Aprobó: Sugey Oliva Ramírez Murillo - Subdirectora de Fiscalización

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La evaluación de la gestión fiscal de la Caja de la Vivienda Popular -CVP, se realizó de manera posterior y selectiva, a partir de una muestra representativa, mediante la aplicación de las Normas de Auditoría de General Aceptación, el examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para determinar la confiabilidad de las cifras, la legalidad de las operaciones, la economía y eficiencia con que actuó el gestor público.

La Caja de la Vivienda Popular – CVP, es un Establecimiento Público del Distrito Capital, adscrito a la Secretaría Distrital de Hábitat, dotado de personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, de conformidad con el Artículo 1 “*Naturaleza Jurídica*” del Acuerdo 003 de mayo 9 de 2008, de la Junta Directiva de la CVP, el cual modificó el Acuerdo 002 del 2001 “*Estatutos de la Caja de la Vivienda Popular*”.

La misión de la CVP es ejecutar las políticas de la Secretaría Distrital de Hábitat en los programas Titulación de Predios, Mejoramiento de Vivienda, Mejoramiento de Barrios y Reasentamientos Humanos, mediante la aplicación de instrumentos técnicos, jurídicos, financieros y sociales, con el propósito de elevar la calidad de vida de la población de estratos 1 y 2 que habita en barrios de origen informal o en zonas de riesgo, buscando incrementar el bienestar de sus habitantes, generando confianza en la ciudadanía, en la capacidad de ser mejores y vivir mejor.

En desarrollo del PAD 2020, se programó esta auditoría de desempeño con el fin de evaluar la Gestión Fiscal de la culminación de los proyectos de vivienda de interés prioritario – VIP de los proyectos Arborizadora Baja Manzana 54 y 55, Portales de Arborizadora y Proyecto La Casona con corte a junio 30 de 2020, con el fin de determinar el nivel de eficiencia en la gestión de la administración de los recursos públicos puestos a disposición de la entidad en cumplimiento de los objetivos misionales y acorde a los procesos y procedimientos vigentes aplicables a la ejecución de los proyectos de vivienda de interés prioritario – VIP y demás normatividad relacionada, bajo los siguientes parámetros:

- ✓ Evaluar de manera integral la suscripción, prórrogas y suspensiones, adiciones, actas de inicio, las órdenes de pago, de terminación y actas de liquidación de los proyectos VIP referidos con sus respectivos contratos asociados.

- ✓ Verificar los informes de interventoría y del contratista de los proyectos VIP relacionados con el fin de determinar estado actual y determinar los recursos ejecutados, reintegrados o pendientes de cada proyecto.
- ✓ Evaluar y determinar las viviendas construidas y entregadas a los beneficiarios de cada uno de estos proyectos.
- ✓ Auditar el estado actual de escrituración y registro de viviendas de cada uno de los proyectos sujetos a evaluación.
- ✓ Determinar litigios presentados y su estado en cada uno de estos proyectos VIP.
- ✓ Determinar la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno de la Caja de la Vivienda Popular.

## 2.1. MUESTRA DE LA AUDITORÍA

La Auditoría de Desempeño se realizó de forma selectiva e integral y se evaluó la gestión fiscal de la culminación de los proyectos de vivienda de interés prioritario – VIP de los Proyectos Arborizadora Baja manzana 65, manzanas 54 y 55 de la localidad de Ciudad Bolívar, del Proyecto la Casona y Portales de Arborizadora.

De acuerdo a información recibida de la CVP No. 2020EE6392 del 4 de agosto de 2020 en los proyectos objeto de la presente auditoría se construyeron y se entregaron a los beneficiarios las siguientes soluciones de vivienda de interés prioritario - VIP:

Cuadro No. 1: Viviendas VIP construidas y entregadas de los siguientes Cuatro (4) Proyectos VIP

Proyecto de Vivienda VIP	Número de VIP Construidas	VIP Entregadas	%
Arborizadora Baja Manzana 54	97	77	79%
Arborizadora Baja Manzana 55	200	27	14%
Arborizadora Baja Manzana 65	50	50	100%
Portales de Arborizadora	0	0	0%
La Casona	96	89	93%

Fuente: Información recibida con radicado CVP No. 2020EE6392 de 04/08/2020.

La muestra de auditoría se seleccionó teniendo en cuenta el valor final de los diferentes contratos y de los asociados a cada uno de los proyectos VIP, es decir considerando los recursos asignados inicialmente más las adiciones y/o modificaciones que se realizaron en el transcurso de la ejecución de la construcción de las viviendas habitacionales.

#### Criterios de selección de la muestra

Para la selección de los proyectos de la muestra de auditoría se tuvo en cuenta los siguientes criterios:

- Se evaluarán aquellos proyectos VIP que presenten una ejecución de recursos superior al 85%.
- Se evaluarán aquellos proyectos que presenten inviabilidad financiera para la construcción y ejecución de viviendas de interés prioritario - VIP.
- Se tendrá en cuenta aquellos proyectos VIP que sean producto de insumos y/o derechos de petición radicados ante la Contraloría de Bogotá.

El universo de contratos y/o convenios relacionados con los diferentes proyectos de vivienda de interés prioritario - VIP ascendió a \$59.667.144.446,28; la muestra seleccionada de los contratos a auditar correspondió a \$29.056.921.804,28; equivalente al 48,70% del total del universo.

Cuadro No. 2: Valores del Universo y Muestra a Auditar de los  
Proyectos de vivienda de interés prioritario - VIP.

Cifras en pesos

Ítem	Valor del Universo y de la Muestra auditar
Muestra	29.056.921.804,28
Universo	59.667.144.446,28
Representatividad de la muestra	48,70%

Fuente: Información recibida con radicado CVP No. 2020EE6392 de 04/08/2020

Una vez evaluados estos criterios, el equipo auditor seleccionó para la presente auditoría de desempeño los siguientes cuatro (4) proyectos de vivienda de interés prioritario - VIP con sus respectivos contratos y los asociados a cada proyecto:

**Cuadro No. 3: Muestra de evaluación de proyectos de vivienda de interés prioritario - VIP con sus respectivos contratos derivados de los mismos**

No. Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo de Contrato	Objeto	Valor Final del Contrato en (\$)	Alcance	Justificación
CPS-PCVN-3-1-30589-042-2014	691 Desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario	CPS	El contratista se obliga para el contratante a realizar, a precio global fijo sin fórmula de ajuste los estudios técnicos, diseños arquitectónicos, estructurales y de redes domiciliarias y construcción de mínimo 352 viviendas de interés prioritario - VIP bajo la tipología de viviendas multifamiliares en el proyecto "Arborizadora baja MZ 54 y 55" de la localidad de Ciudad Bolívar, en Bogotá D.C. según el alcance estipulado en la convocatoria No. 20 de 2013.	13.775.997.395	Etapa contractual y pos contractual	Por presentar una ejecución de recursos superior al 85%.
Contrato de obra No. CPS-PCVN-3-1-30589-047-2015	691 Desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario	CPS	Por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste, las actividades necesarias para la contratación del diseño y construcción de redes hidráulicas, sanitarias y pluviales de los proyectos de VIP en Bogotá.	2.172.924.073	Etapa contractual y pos contractual	Por ser contrato relacionado con el Proyecto de Arborizadora manzanas 54, 55 y 65.
Contrato de obra No. CPS-PCVN-3-1-30589-056-2018	691 Desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario	CPS	Realizar por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste, las actividades necesarias para la reposición y construcción de la red externa hidráulica, del proyecto VIP Arborizadora Baja Manzana 54, en Bogotá, por el método sin zanja.	73.724.521	Etapa contractual y pos contractual	Por ser contrato relacionado con el Proyecto de Arborizadora manzana 54.
Contrato de obra No. CPS-PCVN-3-1-30589-059-2019 con CONSORCIO URBANIZADORA	691 Desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario	CPS	Ejecutar a precio global fijo sin fórmula de reajuste las obras correspondientes a la construcción e instalación de plafones de protección con la respectiva estructura de soporte, sin acabados finales para 242 unidades de apartamentos del proyecto VIP Arborizadora Baja manzanas 54 y 55 ubicado en las direcciones calle 60 A sur No. 44-11 y calle 60 A sur No. 32-5 en las áreas de los baños, construidos en fibrocemento a la vista de 4 milímetros de espesor (sin acabados finales), y cerrojos con la especificación de uso antipánico, de conformidad con anexo técnico.	96.835.133,49	Etapa contractual y pos contractual	Por ser contrato relacionado con el Proyecto de Arborizadora manzanas 54, 55.
CPS-PCVN-3-1-30589-034 -2013	691 Desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario	CPS	Realizar a precio global fijo sin fórmula de reajuste los diseños arquitectónicos, urbanísticos, estructurales y de redes y construcción de 48 viviendas VIP bajo la tipología de vivienda multifamiliar en Arborizadora Baja manzana 65.	2.019.210.559	Etapa contractual y pos contractual	Por presentar una ejecución de recursos superior al 85%.
CPS-PCVN-3-1-30589-043 -2014	691 Desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario	CPS	Realizar a precio global fijo los estudios, diseños arquitectónicos, estructurales y de redes domiciliarias y construcción de 91 viviendas de interés prioritario bajo la tipología de vivienda multifamiliar en el proyecto denominado Portales de Arborizadora.	3.475.472.000	Etapa contractual y pos contractual	Proyecto que presentó inviabilidad financiera para la construcción y ejecución de viviendas de interés prioritario - VIP.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

No. Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo de Contrato	Objeto	Valor Final del Contrato en (\$)	Alcance	Justificación
CPS-PCVN-3-1-30589-041-2014	691 Desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario	CPS	Realizar a precio global fijo sin fórmula de reajuste, los diseños arquitectónicos, urbanísticos, estructurales de redes domiciliarias y construcción de 90 viviendas de interés prioritario VIP, bajo la tipología de vivienda multifamiliar en el proyecto La Casona Manzana 12, 13, 14 y 15 de la Localidad Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.	5.668.306.957	Etapas contractual y pos contractual	Por presentar una ejecución de recursos superior al 85%.
Contrato de obra No. CPS-PCVN-3-1-30589-057-2018	691 Desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario	CPS	Ejecutar a precio global fijo sin fórmula de reajuste las obras correspondientes a la construcción e instalación de plafones de protección con la respectiva estructura de soporte, sin acabados finales para 96 unidades de apartamentos del proyecto VIP la Casona ubicado en la Diagonal 68 F sur No. 67-29, en las áreas de los baño y cocina, contruidos en fibrocemento a la vista de 4 milímetros de espesor (sin acabados finales), de conformidad con las especificaciones del anexo técnico. (...)	54.302.117,79	Etapas contractual y pos contractual	Por ser contrato relacionado con el Proyecto la Casona.
CPS-PCVN-3-1-30589-044-2014	691 Desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario	CPS	Realizar la interventoría técnica, administrativa, legal, financiera, a los diseños y construcción de las obras de urbanismo y construcción de los proyectos de vivienda de interés prioritario VIP suscritos desde el patrimonio autónomo fideicomiso FIDUBOGOTÁ S.A. Proyecto vivienda nueva, para los proyectos Portales de Arborizadora, Las Casonas, y Arborizadora Baja Manzana 54 y 55 de la Localidad de Ciudad Bolívar, en Bogotá Distrito Capital celebrado entre Fiduciaria de Bogotá S.A. vocera del Patrimonio Autónomo FIDUBOGOTÁ S.A., Proyecto construcción de vivienda nueva y Consorcio Interventorías CVP.	1.030.257.828	Etapas contractual y pos contractual	Por ser contrato relacionado con los Proyectos a auditar.
Contrato de Interventoría de Diseño y Obra CPS-PCVN-3-1-30589-035-2013	691 Desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario	CPS	Interventoría técnica, administrativa y financiera a los contratos que tienen por objeto el diseño y construcción de las obras de urbanismo y construcción de proyectos de vivienda de interés prioritario VIP, bajo la tipología de vivienda multifamiliar Proyectos denominados Candelaria La Nueva MZ 67 ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar, El Porvenir ubicado en la Localidad de Bosa y Arborizadora Baja MZ 65 ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar, suscritos desde el Patrimonio Fideicomiso FIDUBOGOTÁ S.A. Proyecto de construcción nueva.	698.891.220	Etapas contractual y pos contractual	Por ser contrato relacionado con el Proyecto de Arborizadora manzana 65.
<b>Total</b>				<b>\$29.056.921.804,28</b>		

Fuente: Información recibida con radicado CVP No. 2020EE6392 de 04/08/2020.

En desarrollo del proceso auditor se evalúan y resuelven las peticiones ciudadanas radicadas ante este Ente de Control relacionadas con las actividades misionales de la Caja de la Vivienda Popular, entre ellas, el DPC 1046 de 2020 referente a supuestas extralimitaciones de funciones de personal de la CVP.

Adicionalmente, se incluyó como insumo la información remitida por la Personería de Bogotá, mediante radicado No. 2020EE307795 del 27 de julio de 2020

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 111321  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
PBX 3358888

relacionado con presuntas irregularidades resultado del seguimiento a las acciones adelantadas, en el proceso de entrega de escrituras y paz y salvos, por parte de la Caja de la Vivienda Popular, en la Secretaría Distrital de Hábitat y la Alcaldía Local de Usme, en el marco del proyecto de vivienda Colores de Bolonia.

### **3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

#### **3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO**

El Control Fiscal Interno está conformado por los procedimientos que aplican cada una de las diferentes dependencias de la Caja de Vivienda Popular y el talento humano asignado, que de manera armónica propenden por el cumplimiento de los objetivos misionales.

La auditoría verificó que la Caja de la Vivienda Popular cuenta con manuales, procesos, procedimientos, reglamentación interna, y manuales específicos de funciones, establecidos por cargos y funciones claramente determinadas, de acuerdo con el rol de cada servidor que participa en la evaluación de la conformación de estudios técnicos, diseños arquitectónicos, estructurales y de redes domiciliarias para la construcción y desarrollo de los proyectos de vivienda de interés prioritario - VIP. No obstante lo anterior se evidenció que en el manual operativo y de contratación derivada Fideicomiso Fidubogotá S.A. – Proyecto construcción de vivienda nueva 3-1-1-30589, se encuentran deficiencias frente a los roles y funciones del Comité Directivo del Fideicomiso.

En la evaluación realizada se observaron falencias por la omisión en la ejecución de la fase 6 de escrituración del contrato de obra 042 de 2014, por cuanto no se conoce la información de los beneficiarios de las viviendas, situación que generó el atraso en la ejecución del proyecto, afectando igualmente el desarrollo de la etapa 7, esto por deficiencias en el Sistema de Control Interno, por el incumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia encaminados a la protección de los recursos de la entidad y por la no terminación de manera oportuna de los proyectos de vivienda de interés prioritario – VIP por parte de la entidad.

Así mismo, se observan debilidades en el control que facilitaron el inicio del contrato de obra civil CPS-PVCN-3-1-30589-047-2015 sin contar con la debida interventoría técnica.

Se ejecutaron obras complementarias de redes hidráulicas, sanitarias y pluviales para el proyecto VIP Bosques de Arborizadora Manzana 102, y posteriormente, se desistió de la construcción de las 70 unidades habitacionales previstas para este proyecto, lo que se traduce en una falta de planeación.

También son evidentes las fallas en la supervisión y debilidades de comunicación entre la fiduciaria y el supervisor, al permitir el inicio del contrato de CPS-PCVN-3-1-30589-059-2019 sin las garantías requeridas.

En el mismo sentido, debilidades de control e incumplimiento de las funciones de supervisión al no liquidar los contratos CPS-PCVN-3-1-30589-047-2015, CPS-PCVN-3-1-30589-056-2018 y CPS-PCVN-3-1-30589-059-2019 dentro de los términos fijados.

Finalmente, deficiencias en la planeación para la adecuada ejecución del contrato de obra CPS-PCVN-3-1-30589-041-2014 y CPS-PCVN-3-1-30589-042-2014 que originaron la contratación y ejecución de obras adicionales no contempladas inicialmente generando mayores costos para los proyecto de vivienda La Casona y Manzana 54 y 55.

Las falencias descritas y el no cumplimiento de los principios referidos en la gestión, ocasionaron la generación de ocho (8) hallazgos administrativos, de los cuales siete (7) con presunta incidencia disciplinaria.

### 3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Para el seguimiento a las acciones del Plan de Mejoramiento, el Equipo Auditor se soportó en el reporte denominado “Plan de Mejoramiento Consolidado Estado de la Acciones” a 31 de diciembre de 2019 del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF el cual registran los hallazgos administrativos 3.1.4.8.2.1 acción 2, 3.1.4.8.3.1 acciones 1 y 5, Para estos hallazgos, la CVP formuló un total de tres (3) acciones correctivas que se encuentran **incumplidas** y que registraban como fecha de terminación el 31 de diciembre de 2020, las cuales fueron establecidas en el factor plan de mejoramiento de la Auditoría de Desempeño código 23 del PAD 2019.

Las acciones y los hallazgos administrativos son:

Cuadro No. 4: Acciones Plan de Mejoramiento objeto de seguimiento calificadas como incumplidas

Modalidad	No. Hallazgo	Descripción Hallazgo	Código o Acción	Descripción Acción	Área Responsable	Fecha de inicio	Fecha de Terminación	Estado Auditor	Fecha de la última calificación
01 - Auditoria de regularidad	3.1.4.8.2.1	Hallazgo administrativo, por inoportuna ejecución de las reservas presupuestales de la vigencia 2017, no ejecutadas en el 2018.	2	Realizar reportes con los avances del seguimiento de los casos que se constituyeron en reserva en el 2018.	Dirección de Reasentamientos	2019-07-02	2019-12-31	Incumplida	2020-05-18

Modalidad	No. Hallazgo	Descripción Hallazgo	Código Acción	Descripción Acción	Área Responsable	Fecha de inicio	Fecha de Terminación	Estado Auditor	Fecha de la última calificación
01 - Auditoría de regularidad	3.1.4.8.3.1	Hallazgo administrativo, por deficiencias en la gestión oportuna, para la aplicación de los recursos conforme a los principios de planeación y anualidad, que obliga a la constitución de reservas al cierre de la vigencia 2018.	1	Realizar seguimiento y control mensual al plan anual de adquisiciones, entregando un reporte de seguimiento a los registros presupuestales.	Dirección de Reasentamientos	2019-07-02	2019-08-31	Incumplida	2020-05-18
01 - Auditoría de regularidad	3.1.4.8.3.1	Hallazgo administrativo, por deficiencias en la gestión oportuna, para la aplicación de los recursos conforme a los principios de planeación y anualidad, que obliga a la constitución de reservas al cierre de la vigencia 2018.	5	Realizar de manera bimensual seguimiento y control al plan anual de adquisiciones de los gastos de funcionamiento y los proyectos de inversión 404, 1174 y 943, en el cual se generen alertas oportunas por parte de la dirección de gestión corporativa y cid.	Dirección de Gestión Corporativa y cid	2019-07-02	2019-12-31	Incumplida	2020-05-18

Fuente: Sistema de Información de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF.

### Resultado Plan de Mejoramiento

El seguimiento de cada una de las acciones propuestas en el plan de mejoramiento de la entidad fue realizado de conformidad con los procedimientos establecidos a la luz de lo reglamentado mediante la Resolución 036 del 20 de septiembre de 2019 de la Contraloría de Bogotá D.C.

El equipo auditor efectuó la verificación y evaluación al cumplimiento (eficacia) de las tres (3) acciones incumplidas. Como resultado de la revisión de las acciones junto con los profesionales idóneos referente a los hallazgos, evidenciado en las actas de reunión al seguimiento de reservas presupuestales de 2019, al igual que el análisis al comportamiento de la ejecución presupuestal con corte junio de 2020, por tanto, se cierran las acciones.

A continuación se presenta el resultado de la evaluación realizada por el equipo auditor, a la eficacia de las tres acciones planteadas por la CVP.

Cuadro No. 5. Resultado Evaluación Plan de Mejoramiento CVP

Vigencia PAD	Código Auditoría	No. Hallazgo	Factor	Código Acción	Estado
2019	23	3.1.4.8.2.1	Gestión Presupuestal	2	Cumplida Efectiva
2019	23	3.1.4.8.3.1	Gestión Presupuestal	1	Cumplida Efectiva
2019	23	3.1.4.8.3.1	Gestión Presupuestal	5	Cumplida Efectiva

Fuente: Evaluación Equipo Auditor al Plan de mejoramiento CVP

### 3.3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA

3.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias en la planeación de obras complementarias del contrato CPS-PCVN-3-1-30589-042 de 2014.

En el desarrollo del “Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pago de recursos celebrado entre la Caja de la Vivienda Popular y la Fiduciaria Bogotá S.A.”, y por instrucción del Comité Fiduciario, el día 13 de febrero de 2014 la Fiduciaria Bogotá S.A. como vocera del Fideicomiso FIDUBOGOTÁ S.A. – Proyecto construcción vivienda nueva y el Consorcio EDIFICAR BOGOTÁ, suscribieron el contrato de obra civil No. CPS-PCVN-3-1-30589-042-2014, contrato que posteriormente fue cedido al contratista Consorcio Urbanizadora. La interventoría fue asignada al consorcio Interventorías CVP.

Inicialmente el objeto del contrato de obra 042-2014, fue: “El contratista se obliga con el contratante, a realizar a precio global fijo sin formula de reajuste los estudios, diseños arquitectónicos, estructurales y de redes domiciliarias y construcción de 352 viviendas de interés prioritario – VIP, bajo la tipología de viviendas multifamiliares en el proyecto “Arborizadora baja MZ 54 y 55, de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.”, inició su ejecución el día 20 de marzo de 2014, con 7 fases por ejecutar, con un plazo inicial de 13 meses, el cual ha sido prorrogado y a la fecha aún se encuentra en proceso de ejecución la fase 6. Por otra parte, se disminuyó el total de viviendas a construir a 297, producto de la suspensión<sup>2</sup> del Decreto 364 de 2013, por extralimitación de competencias del alcalde, en la cual se modificaban excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. (POT).

Durante la ejecución del contrato en el año 2017, alrededor de tres años después de su inicio, se evidenció la necesidad de construcción de obras indispensables de

<sup>2</sup> Concepto 16709 de 2014

redes eléctricas externas y otras obras de urbanismo externo, para asegurar la estabilidad y accesibilidad al mencionado proyecto, por lo cual la Dirección de Urbanizaciones y Titulación de la Caja de la Vivienda Popular solicitó al Consorcio Interventorías CVP conceptuar sobre si la responsabilidad de dichas obras recaía en el contratista de obra Consorcio Urbanizadora.

El Consorcio Interventorías CVP en virtud de la información contenida en los estudios previos que dieron lugar a la invitación privada No. 20 de 2013, por la cual se adjudicó el contrato de obra 042 de 2014, precisa que las obras mencionadas no fueron previstas económicamente dentro del valor destinado para cada una de las viviendas y no se observa la disposición de ningún rubro para cubrir el desarrollo de estas actividades.

La interventoría también señala que, en el caso de las redes eléctricas externas (media tensión), solo se contempló el diseño de las redes desde el punto de conexión dado por CODENSA hasta el lote objeto de intervención, pero no se previó su construcción.

Adicionalmente, determina que para asegurar la estabilidad y accesibilidad del proyecto se debían ejecutar obras de urbanismo externo por fuera del lindero del lote, obras que tampoco fueron contempladas en el contrato.

Producto de la no inclusión de estas obras indispensables fue necesario suscribir el otrosí No. 6 del 20 de septiembre de 2017, aprobado por el Comité Fiduciario con previa presentación del informe correspondiente por parte de la Dirección de Urbanizaciones y Titulación de la CVP, así como la recomendación del Comité Técnico, en el cual se modificó la cláusula “PRIMERO: OBJETO”, en donde se adicionó el parágrafo 3, quedando así:

*“El contratista se obliga para con el contratante a realizar a precio global fijo sin formula de reajuste la construcción de las obras de manejo externo de aguas lluvias, bordillo perimetral de protección, movimiento de tierra – conformación de terreno, red eléctrica externa de media tensión, y demás actividades contenidas en el acta de aprobación de obras adicionales suscrita entre el contratante, el contratista y la interventoría, de conformidad con las especificaciones técnicas contenidas en la misma. El contratista debe asumir todos los costos que implique cada una de las actividades con el fin de llegar al 100% de la ejecución de las obras descritas en el acta de trabajos adicionales en mención.*

*Las actividades a desarrollar con sus respectivos entregables se realizarán de conformidad a lo establecido en la cartilla de espacio público del IDU, las*

*establecidas por CODENSA por las nomas RETIE y RETILAP y las especiales propias que determine el diseñador, bajo revisión y aprobación de la interventoría.”*

De igual manera fue necesaria la prórroga de 3 meses y la adición de \$1.678.658.844,17 *“por concepto de las obras adicionales no contempladas en el contrato de obra inicial.”*

Se observa una inadecuada planeación, debido a que los estudios previos elaborados para la invitación privada No. 20 de 2013, presentaron deficiencias que restan claridad a los requerimientos y necesidades del contratante y que redundan en no contar con herramientas contractuales que permitan hacer exigible determinada actividad al contratista, generando modificaciones a los contratos como adiciones y prórrogas.

Por lo anterior, se observa vulneración al principio de planeación, señalado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, así como los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2º, literales b) del artículo 3º, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, así como posiblemente se vulnera el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Valoración de respuesta del sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Análisis de la respuesta: Verificada la información que suministró la Caja de la Vivienda Popular mediante radicado CVP No. 2020EE8982 de fecha 1 de octubre de 2020, se considera que los argumentos planteados confirman que los pliegos de condiciones de la convocatoria No. 20 de 2013 presentan deficiencias en su planeación, toda vez que la entidad sabía de antemano la necesidad de realizar obras de redes eléctricas externas, presentes en los requerimientos del diseño, y obras de urbanismo externo indispensables, pero solo tuvo en cuenta su construcción hasta el año 2017.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por omisión en la ejecución de la fase 6 “escrituración” en el contrato de obra No. CPS-CPVN-3-1-30589-042 de 2014 y sus modificaciones.

Entre (Contratante) Fiduciaria de Bogotá S.A. (NIT. 800.142.383-7), vocera del patrimonio autónomo Fidubogotá S.A. proyecto construcción vivienda nueva (NIT. 830.055.897-7) y (contratista) consorcio Edificar Bogotá (NIT. 900.687.837-0), se suscribió el Contrato de obra civil N°. CPS-PCVN-3-1-30589-042-2014.

Valor Actual del contrato de obra \$13.775.997.395,17 y la interventoría a éste se firmó con el “Consortio Interventorías CVP”.

Para la manzana 54, se pactaron finalmente la construcción de 97 unidades de vivienda y para la manzana 55, se pactaron finalmente la construcción de 200 unidades de vivienda de interés prioritario (VIP). El cual debería ejecutarse en 7 fases así:

Fase 1: Revisión de documentos y elaboración de anteproyecto urbanístico y arquitectónico máximo (15) días calendario a partir de la suscripción del acta de inicio.

Fase 2: Elaboración de diseños urbanístico, arquitectónico, estructural de redes de servicios públicos domiciliarios y solicitud de licencias y permisos ante Curadurías Urbanas.

Fase 3: Trámite de licencias.

Fase 4: Construcción: estafa se deberá iniciar a más tardar en el mes quinto a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato:

Fase 5: Entrega del proyecto.

Fase 6: Escrituración y registro de las viviendas entrega de zonas comunes.

Fase 7: Liquidación de contrato hasta un (1) mes después de entregado el proyecto.

Mediante escritura pública N° 188 de 30 de enero de 2020, de la Notaría 14 del Círculo de Bogotá, se protocolizó la constitución del Reglamento de propiedad horizontal (VIP). Urbanización Arborizadora Baja, Manzana 54 y por la Escritura 0382 del 20 de febrero de la Notaría 14 del Círculo de Bogotá, se constituyó la de la Manzana 55.

Debido a la emergencia sanitaria, los días 30 de abril, 3 y 6 de mayo de 2020, se presentaron conatos de invasión a las viviendas del proyecto Mz 54 y Mz 55, los cuales a pesar de haber causado daños se superaron, pero persiste el riesgo de ser afectadas por actos de vandalismo y se considera la necesidad de que el constructor realice entregas parciales y anticipadas de las viviendas.

El 7 de mayo de 2020, se firmó el otrosí N°12 del contrato de obra 042 de 2014, facultando al Contratista para realizar de manera anticipada, entregas parciales de las viviendas del proyecto a la interventoría de las manzanas 54 y 55, siempre y cuando se encuentren con la obra física totalmente terminada y cuenten con el permiso de ocupación, instalación y funcionamiento de todos los servicios públicos y los requisitos para su escrituración.

El otrosí N° 13 del contrato de obra 042 de 2014, prorrogó el plazo del 26 de mayo al 16 de agosto de 2020. Estableciéndose **la nueva fecha de terminación el 16 de agosto de 2020**. Valor actualizado final del contrato de obra \$ 13.055.158.261,17

Cuadro N° 6. Contrato de Interventoría CPS-PCVN-3-1-30589-044-2014

IDENTIFICACIÓN: CONTRATO DE INTERVENTORIA N° 044 DE 20 de FEBRERO 2014	
GENERALIDADES	
Objeto	El interventor obrando por su cuenta y riesgo, con libertad, autonomía técnica y directiva, se comprometa a ejecutar la interventoría técnica, administrativa, <i>legal y financiera a los contratos de diseño y construcción de las obras de urbanismo y construcción de proyectos de vivienda de interés prioritario (VIP), suscritos desde el patrimonio autónomo FIDEICOMISO BOGOTA S.A. proyecto construcción y vivienda nueva para los proyectos portales de Arborizadora (91 VIP), La Casona (90 VIP) y Arborizadora Baja Cra 38 Etapas I y III (Mz 54 y 55) (352 VIP), en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, D.C. con el fin de garantizar que el objeto contractual y las obligaciones de los contratos de obra se ejecuten en debida forma</i> .
Contratante	Fiduciaria Bogotá S.A, NIT. 800-142383-7, representada por Carolina Lozano Ostos (Fideicomiso denominado Fidubogotá S.A. - Proyecto Construcción Vivienda Nueva, con NIT. 830-055897-7), con domicilio en la calle 67 N° 7-37 piso 3 en Bogotá.
Contratista	Consortio Interventorías CVP, NIT.900-6910879
Plazo inicial	14 meses
Acta de inicio	20 de marzo de 2014
Fecha de terminación inicial	19 de mayo de 2015
Fecha de terminación final	16 de agosto de 2020
Cesión del contrato de obra CVP-PCVN-3-1-30589-042-2014 de 2014	3 de septiembre de 2015
Valor inicial	\$1.030.257.828
Valor actualizado a julio 17-2020	\$2.303.603.915

Fuente: Contrato de interventoría 044-2014 e informes de interventoría a julio 17 de 2020

Según Otrosí N° 16 del contrato de interventoría de fecha 26 de mayo de 2020, se adicionó por \$42.743.789 y prorrogó por 58 días del 19 de junio de 2020 al 16 de agosto de 2020. El valor actualizado del contrato de interventoría es de \$2.303.603.915.

Durante los meses de mayo y junio de 2020, la Interventoría solicitó al contratista el cumplimiento del otrosí N°12, es decir la entrega parcial de las viviendas y la terminación de las fases 4 y 5 del proyecto.

El Consorcio según Acta de entrega del 24 de julio de 2020, entregó la etapa 5. Finalizó el proceso de entrega y de recibo a entera satisfacción por parte de la interventoría, “de 297 unidades de viviendas de interés prioritario, zonas comunes, cuartos técnicos, puntos fijos, así como las obras adicionales de manejo externo de lluvias, bordillo perimetral de protección, movimiento de tierra-conformación de terreno, red eléctrica externa de media tensión, y en general la totalidad de las obras que conforman el proyecto Arborizadora Baja Mz 54 y Mz 55”.

De conformidad con lo pactado en el otro sí N° 12, a partir del 18 de junio de 2020, la administración y responsabilidad de la seguridad del proyecto Mz 54 y Mz 55 corresponde única y exclusivamente a la CVP.

Sin embargo, en oficio de 21 septiembre de 2020, con radicación 2020EE8286 la CVP, informó que la Fase 6 de escrituración: se inició el 19 de julio de 2020 y actualmente se encuentra en desarrollo.

El estado del trámite de escrituración de la MANZANA 54 Y MANZANA 55 es el siguiente:

- No. de Escrituras en trámite de copias en la Notaria: 34.
- Escrituras en proceso de ajuste e impresión por parte de la Notaria: 14.
- No. de escritura en trámite de radiación y elaboración de minuta: 16.
- No. de Escrituras pendientes de información del beneficiario y/o de asignación del subsidio distrital del Hábitat: 165.
- No. de viviendas pendiente de sorteo: 68

De otra parte, es importante tener en cuenta que en el otrosí 16 de mayo 26 de 2020, de contrato de interventoría y el otrosí N° 13 del contrato de obra 042 de 2014, la fecha de terminación final se pactó para el **16 de agosto de 2020**, sin embargo, no se ha concluido con la fase 6 del proyecto de escrituración en virtud que están pendientes de información de beneficiarios 165 y 68 viviendas no han sido sorteadas por consiguiente no se conoce la información sobre los beneficiarios. Tal retraso incide que igualmente la fase 7 se realice extemporáneamente.

Por lo anterior, se configura observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, evidenciándose la transgresión a lo establecido en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, los Artículos 4 “De los derechos y deberes de las

entidades estatales”, 25 “Del principio de economía”, 26 “Del principio de responsabilidad” de la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones. Así mismo, se transgrede lo establecido en el artículo 2 “objetivos del sistema de control interno” de la Ley 87 de 1993; los artículos 83 “Supervisión e interventoría contractual” y 84 “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores” de la Ley 1474 de 2011, como también se presume que se infringe los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

### **Valoración de respuesta del sujeto de Vigilancia y Control Fiscal:**

Analizada la respuesta que suministró la Caja de la Vivienda Popular mediante radicado CVP No. 2020EE8982 de fecha 1 de octubre de 2020. La Entidad frente a este punto contestó “Al respecto es preciso señalar en primer lugar, que el término de un mes previsto contractualmente para el desarrollo de la fase 6 de escrituración, es un plazo breve o exiguo para efectos de adelantar los trámites preparatorios para el otorgamiento y suscripción de 297 instrumentos públicos, esto es, dicho plazo no resulta acorde con los tiempos que en realidad se emplean en la materia”.

Es cierto que el término de un mes es insuficiente, para el desarrollo de la etapa de escrituración, pero también es cierto que ese término fue fijado por las partes contractuales y no por el ente de control, efectivamente el trámite ante la notaria es dispendioso y más en este tiempo por el aislamiento obligatorio y suspensión temporal de labores de conformidad con la normatividad a causa de la emergencia sanitaria del Covid -19.

De conformidad con el otrosí N° 12 de 2020, el constructor del proyecto de las manzanas 54 y 55 se comprometió a realizar entregas parciales de las unidades de vivienda a causa de los problemas de invasión de los apartamentos del primer piso.

Según oficio 2020EE8286 de 21-09-2020, “la fecha de entrega de las 97 VIP de la manzana 54 fue el 9 de julio de 2020, y la fecha de entrega de las 200 VIP de la manzana 55 fue el 24 de julio de 2020”, la etapa 5 se encuentra cerrada, en virtud de la entrega de las viviendas y de las demás obras a entera satisfacción de la interventoría. De otra parte, la administración y vigilancia desde junio de 2020, está a cargo de la CVP.

Se entiende que la entidad hace una serie de actividades a través de las diferentes áreas, para la etapa 6 de escrituración se debe tener listos todos los datos de los beneficiarios con el fin de radicar ante la respectiva notaria los documentos pertinentes, es decir que una vez radicados ante la Notaria, se entiende que la entidad se allana a cumplir a pesar que los tiempos oscilen desde la radicación hasta la firma de la escritura y registro a nombre de cada uno de los adjudicatarios. Es responsabilidad de la entidad que esta haga las gestiones oportunamente y previamente a la fase de “escrituración” se realicen los numerosos trámites citados

en el oficio respuesta que son responsabilidad de la CVP y no de la constructora, ni de la fiduciaria, La Entidad acepta que no se cumple con los términos de la fase de Escrituración, la cual inicio desde el 19 de julio de 2020<sup>3</sup> y no ha finalizado.

Por lo anterior, la respuesta no desvirtúa la observación y se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por iniciar el contrato de obra civil CPS-PVCN-3-1-30589-047-2015 sin contar con la debida interventoría técnica.

El 9 de septiembre de 2015 fue suscrito el contrato de obra civil CPS-PVCN-3-1-30589-047-2015, cuyo objeto era *“FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. como vocera del FIDEICOMISO PROYECTO CONSTRUCCIÓN VIVIENDA NUEVA requiere contratar por el sistema de PRECIOS UNITARIOS FIJO SIN FORMULA DE REAJUSTE, las actividades necesarias para la contratación del diseño y construcción de redes externas hidráulicas, sanitarias y pluviales de los proyectos de VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO – VIP, en la ciudad de Bogotá D.C. ”.*

En la cláusula octava del contrato se estableció que: *“La ejecución de las obras de intervención que hacen parte del pliego de condiciones, tendrán la interventoría contratada por el contratante, quienes garantizarán el cumplimiento en cantidad y calidad de las obras contratadas”.* En el numeral 8 de esta misma cláusula, se estableció como función del interventor: *“Someterá a consideración del COMITÉ DIRECTIVO DEL FIDEICOMISO las modificaciones relativas al Contrato del CONTRATISTA, tales como prórrogas, aprobación de obras adicionales y no previstas (...)”.*

El acta de inicio del contrato de obra civil fue suscrita el 23 de septiembre de 2015 por el supervisor delegado por la CVP y el contratista.

El 4 de enero de 2016 fue suscrito el contrato de interventoría técnica No. CPS-PCVCN-3-1-30589-049-15 cuyo objeto era *“LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, LEGAL PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LAS REDES EXTERNAS HIDRÁULICAS, SANITARIAS Y PLUVIALES DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO – VIP, EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ”*, al cual se dio inicio el 5 de febrero de 2016. Lo anterior, indica que el contrato de interventoría fue iniciado 135 días después de iniciado el contrato de obra al que debía hacerse interventoría.

El supervisor delegado por la CVP antes de contar con la interventoría técnica, viabilizó o suscribió los siguientes documentos en el marco del contrato:

---

<sup>3</sup> oficio 2020EE8286 de 21-09-2020

1. Acta de suspensión. El 28 de octubre de 2015 se procedió a suspender el contrato por 74 días, es decir, hasta el 10 de enero de 2016, considerando que era necesario realizar análisis técnicos y financieros para proceder a la adición y prórroga del contrato, con el fin de completar los diseños de los proyectos Arborizadora Baja Manzana 65, Arborizadora Alta Manzana 10 y la María. El acta fue suscrita por contratista, supervisor de la CVP y la Directora de Urbanizaciones y Titulación de la CVP.
2. Informe de supervisión para viabilidad de otrosí No. 1. En los considerandos del otrosí se reportó que el 21 de diciembre de 2015, el supervisor, recomendó *“a los miembros del Comité Directivo Fiduciario, el análisis y aprobación de la adición al CONTRATO No. CPS PCVN-3-1-30589-047-2015, por la suma de OCHOCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$848.277.354) y la prórroga por tres (03) meses (...)”*
3. Acta de reinicio: El 10 de enero de 2016 se procedió a reiniciar el contrato como se había estipulado en el acta de suspensión 1, la cual fue suscrita por contratista y supervisor de la CVP.
4. Viabilidad de prórroga. El supervisor junto con la Dirección de Urbanizaciones y Titulación recomendaron al Comité Directivo Fiduciario: *“el análisis y aprobación de la prórroga al contrato No. CPS PCVN-3-1-30589-047-2015 por el término de cuarenta y siete (47) días calendario contados a partir del veintiséis (26) de septiembre hasta el once (11) de Noviembre de 2016”*, situación que se protocolizó con la suscripción del otrosí No. 2.

Al preguntar a la entidad sobre el acto administrativo de delegación del supervisor para el contrato CPS-PVCN-3-1-30589-047-2015, mediante comunicación 2020IE7566 del 3 de septiembre de 2020 indicó que el mencionado contrato contó con interventoría técnica de conformidad con lo establecido en el contrato 049 de 2015 y que *“debido a que la Caja de Vivienda Popular no es parte contratante, (...) no existe acto administrativo alguno de delegación de la supervisión de dicho contrato de obra. Ahora bien, el citado contrato de interventoría establece que la supervisión del mismo está a cargo del Director de Urbanizaciones y Titulación”*. (Subrayado fuera de texto).

De todo lo anterior, se colige que el contrato de obra 047 de 2015 inicio sin contar con la debida interventoría técnica, lo anterior en contravía a lo plasmado en la cláusula octava del contrato. Así mismo, se observa que la Caja de Vivienda Popular, a través de la supervisión y el Director de Urbanizaciones y Titulación suscribieron actas y viabilizaron adicionales y prórrogas sin que tuvieran facultades para ejercer dichas funciones, ya que estaban delegadas exclusivamente al interventor.

Estas situaciones se presentan por desconocimiento de lo plasmado en el contrato, así como lo establecido en el numeral 3.2.3.2 *“contenido de estudios y documentos previos, invitación y/o términos de referencia.-responsables”* del Manual operativo y de contratación derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A.- Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589- versión 1, en donde se precisa que el interventor *“realizará el seguimiento y control a cada uno de los constructores contratados en los patrimonios subordinados”*.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento del contrato de obra civil CPS-PVCN-3-1-30589-047-2015, manual operativo y de contratación derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A.- Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589-versión 1, así como lo señalado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, artículo 2.2.1.2.1.19 del Decreto 1082 de 2015 y los literales b), c), d), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal:**

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida por la CVP, mediante el Oficio No. 2020EE8982 del 01 de octubre de 2020, frente al informe preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, dado que los argumentos expuestos por la entidad no conducen a modificar los hechos ya descritos.

En primer lugar, la entidad argumenta que en Comité Directivo Fiduciario del 3 de noviembre de 2015, se *“indica que fue necesario adelantar la misma, debido a que inicialmente estaba previsto adelantar la interventoría de la redes de acueducto y alcantarillado con la interventoría de los contratos de obra mediante los cuales se ejecutan los proyectos de vivienda, pero”* *“las interventorías no se quieren responsabilizar porque manifiestan que se necesita un equipo adicional para recibir este tipo de obras”*. Al respecto, es pertinente aclarar que este Órgano de Control, configura esta observación dado que se dio inicio al contrato de obra 047 de 2015, el 23 de septiembre de 2015 sin contar con la interventoría técnica como lo señalaba el contrato de obra, por lo tanto, lo argumentado en el Comité Fiduciario del 3 de noviembre de 2015, fue una decisión posterior al hecho que se está señalando. Aunado a lo anterior, no se evidencia que en el contrato 047 de 2015, se haya incluido que la interventoría, la realizaría la interventoría de los contratos de obra por la cual se ejecutan los proyectos de vivienda, tal como lo reporta la entidad.

Igualmente señala la CVP, que en el caso de la viabilidad del otrosí No. 1 del contrato No. 047 de 2015, *“la interventoría técnica no habría sido determinante para su celebración, en razón a que a través de dicho otrosí no se efectuaron modificaciones técnicas frente a lo ya contratado, sino se adicionaron recursos por valor de \$848.277.354 pesos m/cte”*. En este caso, es pertinente indicar que la determinación de modificaciones relativas al

contrato, debían ser sometidas a consideración del Comité Directivo del Fideicomiso, previa presentación por parte del Interventor, situación que fue plasmada en el numeral 8 de la cláusula octava del contrato de obra No. 047 de 2015.

Aunado a lo anterior, según comunicación 2020IE7566 del 3 de septiembre de 2020, la CVP indicó que *“debido a que la Caja de Vivienda Popular no es parte contratante, (...) no existe acto administrativo alguno de delegación de la supervisión de dicho contrato de obra”*. (Subrayado fuera de texto). En mérito de lo expuesto, la entidad no delegó supervisión a este contrato, sin embargo, a través de una supervisión no delegada y del Director de Urbanizaciones y Titulación se suscribieron actas y viabilizaron adicionales y prórrogas sin que tuvieran facultades para ejercer dichas funciones, ya que estaban encomendadas en el contrato de obra 047 de 2015, exclusivamente al interventor.

El mérito disciplinario incluido en este acápite, es presuntivo, sin embargo, la definición de este aspecto, le corresponde realizarlo a la autoridad competente en la materia.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.3.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por ejecutar obras complementarias (redes hidráulicas, sanitarias y pluviales) en el lote destinado para el proyecto de VIP “Bosques de Arborizadora Manzana 102” y no ejecutar la construcción de las 70 unidades habitacionales previstas para este proyecto.

El 6 de noviembre de 2013 se suscribió el Convenio 530 de 2013, entre la CVP y la EAAB ESP., con el objeto de *“Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para desarrollar y adelantar el diseño y construcción de redes externas de acueducto y alcantarillado y obras anexas en los proyectos de vivienda de interés prioritario que desarrolle la CVP”*, en el mismo, se incluyó que los aportes de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, serían trasladados al FIDEICOMISO MATRIZ “FIDUBOGOTA S.A. - PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA”, cuyo fideicomitente es la CVP, constituido mediante la celebración del contrato de fiducia mercantil No. 3-1-30589 del 14 de noviembre de 2012.

En el marco de la fiducia mercantil No. 3-1-30589, el 9 de septiembre de 2015 fue suscrito el contrato de obra civil CPS-PVCN-3-1-30589-047-2015, cuyo objeto era “FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. como vocera del FIDEICOMISO PROYECTO CONSTRUCCIÓN

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Código Postal 110231

Carrera 32 A 26 A 10

PBX. 335888

VIVIENDA NUEVA requiere contratar por el sistema de PRECIOS UNITARIOS FIJO SIN FORMULA DE REAJUSTE, las actividades necesarias para la contratación del diseño y construcción de redes externas hidráulicas, sanitarias y pluviales de los proyectos de VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO – VIP, en la ciudad de Bogotá D.C. ”.

El alcance inicial del contrato estableció la construcción y entrega a la EAAB ESP de la red hidráulica, sanitaria y pluvial para el proyecto de VIP “Arborizadora Alta Manzana 102” por valor de \$357.175.252. El 23 de septiembre del 2015 se dio inicio al contrato.

Durante la ejecución del contrato se presentaron las siguientes modificaciones, así:

1. Suspensión del 28 de octubre de 2015
2. Otrosí No. 1 suscrito el 23 de diciembre de 2015, se adicionaron recursos por valor de \$848.277.354 y se prorrogaron 3 meses más al plazo inicial.
3. Reinicio del 10 de enero de 2016
4. Suspensión del 2 de mayo de 2016 hasta el 1 de agosto de 2016
5. Suspensión del 1 de septiembre de 2016 hasta el 25 de septiembre 2016
6. Otrosí No. 2 suscrito el 26 de septiembre de 2016, donde se prorroga el contrato en 47 días.
7. Suspensión del 4 de noviembre de 2016 hasta el 23 de noviembre de 2016
8. Otrosí No. 3 suscrito el 30 de noviembre de 2016, donde se prorroga el contrato en 22 días.
9. Suspensión del 15 de diciembre de 2016 hasta el 15 de febrero de 2017
10. El 16 de febrero de 2017 se suscribió ampliación del acta de suspensión, por 28 días calendario, es decir, hasta el 15 de marzo de 2017.
11. Suspensión del 23 de marzo de 2017, hasta el 1 de abril de 2017
12. El 29 de marzo de 2017 se suscribió ampliación del acta de suspensión, por 45 días calendario, es decir, hasta el 17 de mayo de 2017.
13. Otrosí No. 4 suscrito el 17 de mayo de 2017, donde se prorroga el contrato en 60 días y se modifica la cláusula tercera del contrato ajustando el valor a \$2.172.924.073, con un alcance de las obras para el proyecto de VIP “Arborizadora Alta Manzana 102” de \$544.681.674 para la construcción y diseño de las redes hidráulicas, sanitarias y pluviales.

El 17 de julio de 2017, se suscribió el acta de entrega y recibo final de la obra en donde se reporta la construcción de 92,40 m de la red hidráulica, 115,55 m de la red sanitaria y 117,20 m de la red pluvial del proyecto VIP “Arborizadora Alta Manzana 102”. En el balance suscrito por la interventoría técnica y el contratista se establece que las obras ejecutadas del proyecto VIP Manzana 102, ascendieron a \$544.681.674.

En el informe final de supervisión del Convenio 530 de 2013 de fecha 5 de abril de 2019, se reportó lo siguiente: *“El proyecto fue diseñado por el contratista Construnova S.A.S, mediante licencia de construcción No. 14-3-0580 del 23 de diciembre de 2014, expedida por la curaduría urbana No. 3; en este predio se pensaban desarrollar 70 unidades habitacionales, las cuales no pudieron ser construidas debido a que el contratista declaró un supuesto desequilibrio económico debido a la diferentes suspensiones al contrato, suscitadas por la aparición en el predio de varios pozos de red de alcantarillado que se encontraban en funcionamiento y que requerían del traslado de la red, lo que impidieron la ejecución normal del contrato. Así las cosas, y a pesar de haber sido licenciado el proyecto, este no ejecutó la fase de obra o construcción”.* (subrayado fuera de texto). Frente a la carta de compromiso, este mismo informe señaló: *“Es importante resaltar que este es el único documento que la Caja de Vivienda Popular, requiere para formalizar los trámites de entrega y recibo de las obras ante la EAAB, toda vez que a pesar de contar con al aprobación hidráulica desde el año 2016 por parte de dicha Entidad, (...) dicha entidad para efectos de su expedición, solicita la licencia de construcción vigente del proyecto; requisito que no se cumplió en razón a la no ejecución del proyecto constructivo, como se advirtió anteriormente”.* (subrayado fuera de texto).

En comunicación 2020EE7757 del 10 de septiembre de 2020, la entidad expuso, entre otros, los siguientes argumentos para dar explicación del porqué no se ha ejecutado el proyecto VIP en la manzana 102:

1. En el año 2014, una vez obtenida la Licencia de Construcción para el proyecto, se encontraron varios pozos y tramos de una red de alcantarillado existente de la EAAB ESP que se encontraban en servicio, lo que impidió el inicio de las actividades de obra.
2. Frente a las obras necesarias para subsanar la situación frente a los pozos, la CVP en el marco del Convenio 530 de 2013, solicitó a la EAAB ESP la adición del convenio para ejecutar las obras necesarias a través del contrato CPS-PVCN-3-1-30589-047-2015.
3. Mientras se ejecutaban las redes, el contratista de obra del proyecto de VIP de la manzana 102 (contrato de obra 039-2013), en diciembre de 2015 solicitó la terminación anticipada y liquidación del contrato, argumentando un desequilibrio económico, ocasionado por el tiempo de suspensión que llevaba el contrato. De lo anterior, se suscribió terminación anticipada por mutuo acuerdo del contrato 039-2013 en el mes de agosto de 2016, dado que no fue posible la cesión a un tercero.
4. En el proyecto de inversión 471 de la CVP del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” 2016-2020, se incluyó como meta *“efectuar el cierre de los proyectos de urbanizaciones que se encontraban en curso, pero no iniciar proyectos nuevos, es así como no se le destinó ningún recurso para tal efecto”.*

La CVP suscribió el contrato de obra civil CPS-PVCN-3-1-30589-047-2015 con base en el contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y pago de recursos

con la Fiduciaria Bogotá S.A. del 14 de noviembre de 2012, con el objeto de *“realizar con cargo al patrimonio autónomo todas las actividades inherentes a la dirección, coordinación, ejecución, supervisión y control de los procesos relacionados con la administración de los recursos afectos a la construcción de soluciones de vivienda de interés prioritario destinadas a los beneficiarios de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, entre ellos reasentamientos, víctimas y demás población vulnerable”*. (subrayado fuera de texto). Por lo tanto, en el marco del contrato 047 de 2015, al ejecutar las obras complementarias relacionadas con las redes hidráulicas, sanitarias y pluviales que servirían para el desarrollo integral del proyecto de VIP *“Arborizadora Alta manzana 102”* y finalmente, desistir de la construcción de las 70 unidades habitacionales, por los motivos ya expuestos, la entidad se encuentra frente a un incumplimiento de sus funciones misionales, como lo es *“promover o contratar la construcción de viviendas de tipo individual o colectivo para el cumplimiento de los programas a su cargo”*.

Las obras ejecutadas en la manzana 102, a través del contrato de obra 047 de 2015, fueron construidas sin que a la fecha cumplan con el objeto para el cual se planteó la necesidad de su construcción, que fue ser obra complementaria del proyecto de VIP, que no se construyó.

El contrato de obra 047 de 2015, se encuentra terminado y no liquidado, dado que como lo informó la CVP en su comunicación 2020IE7566 del 3 de septiembre de 2020, se encuentra revisando y verificando el contenido del acta de liquidación proyectada por la interventoría, en virtud de que se encuentra pendiente resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad frente a la liquidación del Convenio 530 de 2013. Al respecto es importante resaltar que la EAAB ESP no reconoce las obras ejecutadas en el proyecto de Arborizadora Manzana 102, entre otras, *“porque se realizaron sin contar con previa expedición de la carta de compromiso”*; esta situación se encuentra descrita en el informe final de supervisión del Convenio 530 de 2013, el cual reportó que *“las obras ejecutadas en Manzana 102, se encuentran finalizadas y en funcionamiento, cuentan con planos record aprobados por la interventoría y la Caja de Vivienda, más no con el recibido por parte de la EAAB-ESP”*.

En este caso, este Órgano de Control, invoca un presunto incumplimiento del principio de Responsabilidad establecido en el Ley 80 de 1993, en el sentido que el principal objetivo de cualquier contratación estatal es cumplir con el fin específico que la motiva; en dicha medida, se busca satisfacer la necesidad de la entidad.

Asi como tambien, se incova el principio de Planeación, en el cual el Consejo de Estado ha planteado que *“No se puede licitar ni contratar la ejecución de una obra sin que previamente se hayan elaborado los planos, proyectos y presupuesto respectivos, y determinado las demás especificaciones necesarias para su identificación. Esta determinación previa de las condiciones sobre las cuales se va a desarrollar el contrato conlleva obligatoriamente que los estudios y demás especificaciones permitan a las partes llevar a feliz término el objeto del contrato,*

*en cuyo desarrollo los interesados pueden adelantar la actividad correspondiente dentro de un marco de confiabilidad recíproca de los factores y condiciones que la Administración ofrece y las condiciones y resultados que con base en ellos el contratista asume...”<sup>4</sup>.*

En este caso, si la CVP realiza previamente un estudio del catastro de redes de alcantarillado de la zona donde se pretendía construir el proyecto de VIP de la manzana 102, habría identificado con anticipación la necesidad y las posibles soluciones con el fin de llevar a feliz término como lo señala el Consejo, la construcción de las viviendas. Así mismo, se ha señalado, “*En una palabra, el proceso contractual deberá estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos que se requieran en orden a determinar su viabilidad económica y técnica*”<sup>5</sup>, encaminados “*no sólo a proteger los recursos públicos fiscales representados en los bienes afectos al servicio, con sujeción estricta al orden jurídico, sino a garantizar las funciones que en interés general debe desarrollar y una prestación eficiente de los servicios que le son asignados por la ley.*”<sup>6</sup> (subrayado fuera de texto).

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el manual operativo y de contratación derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A. - Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589-versión 1 y 2, así como lo señalado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, y los literales b), c), d), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal:**

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida por la CVP, mediante el Oficio 2020EE8982 del 01 de octubre de 2020, frente al informe preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, dado que los argumentos expuestos por la entidad no conducen a modificar los hechos ya descritos.

Frente a lo reportado por la interventoría técnica a la CVP en comunicaciones 2015ER4155 del 4 de marzo de 2015, 2015ER5403 del 24 de marzo de 2015 y 2015ER5752 del 30 de marzo de 2015, donde el contratista de obra del contrato 039 de 2013, informa que “*las redes halladas no fueron incluidas en el inventario de redes inicial, toda vez, que dichas estructuras no hacían parte del catastro de redes que suministro la EAAB en su momento*”<sup>7</sup>, se observa que la interventoría técnica reporta que el contratista es

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 15 de mayo de 1992. En sentido similar ver Consejo de Estado, sentencia de 19 de junio de 1998, exp.10.439.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 29 de agosto de 2007, Proceso número: 25000 23 26 000 9854 01, Radicación número: 14854, C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil once (2012) Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489)

<sup>7</sup> Comunicación 2015ER5403 del 24 de marzo de 2015

quien manifiesta tal situación, sin embargo, en los documentos adjuntos a la respuesta de este informe preliminar no hay soportes técnicos de la evaluación del catastro de redes, lo anterior, lo ratifica la entidad en su respuesta al afirmar “es preciso manifestar que al parecer dichas redes y pozos de la EAAB que atravesaban y afectaban el predio en el cual se construiría el proyecto de vivienda, no hacían parte del catastro de redes que suministró en su momento dicha empresa”. (Subrayado fuera de texto).

Con relación a la ejecución del contrato 047 de 2015, no se comparte el argumento de la entidad, donde indica que las obras realizadas por el constructor fueron revisadas y evaluadas por la interventoría técnica, al respecto, es pertinente señalar que lo que cuestiona este Órgano de Control, es que dichas obras se hayan ejecutado, sin que a la fecha cumplan con el objeto para el cual se planteó la necesidad de su construcción, que fue ser obra complementaria del proyecto de VIP, que no se construyó. Aunado a lo anterior, es pertinente resaltar que la EAAB ESP, no reconoce lo ejecutado en el proyecto de Arborizadora Manzana 102, entre otras, “porque se realizaron sin contar con previa expedición de la carta de compromiso”; situación que se encuentra descrita en el informe final de supervisión del Convenio 530 de 2013, el cual reportó que “las obras ejecutadas en Manzana 102, se encuentran finalizadas y en funcionamiento, cuentan con planos record aprobados por la interventoría y la Caja de Vivienda, más no con el recibido por parte de la EAAB-ESP”.

El mérito disciplinario incluido en este acápite, es presuntivo, sin embargo, la definición de este aspecto, le corresponde realizarlo a la autoridad competente en la materia.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.3.5 Hallazgo administrativo, por dar inicio al contrato CPS-PCVN-3-1-30589-059-2019, sin contar con las garantías del mismo.

El 4 de junio de 2019, fue suscrito el contrato de obra CPS-PVCN-3-1-30589-059-2019, cuyo objeto era “Ejecutar a precio global sin fórmula de reajuste las actividades necesarias para la construcción e instalación de plafones (en láminas de fibrocemento) de protección a las tuberías sanitarias y Re ventilación en baños e instalación de cerraduras antipánico, del proyecto de interés prioritario – VIP, denominado Arborizadora Baja MZ 54 y 55 ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar de la ciudad de Bogotá D.C.”.

En la cláusula décima tercera del contrato se estableció que la supervisión estaría a cargo de la Directora de Urbanización y Titulación de la Caja de Vivienda Popular

o de quien este delegue. Dentro de las funciones de la supervisión se encontraba:  
1. *“Proyectar y suscribir el acta de inicio del contrato.”*

El 21 de agosto de 2019, se reunieron el contratista y el supervisor del contrato con el fin de suscribir el acta de inicio, en la cual se reportó: *“Los riesgos amparados por la garantía única están vigentes, según verificación efectuada por FIDUBOGOTA.”*

El 12 de septiembre de 2019, mediante póliza de seguro de cumplimiento de Seguros del Estado S.A. No. 96-45-101066983 y de responsabilidad civil extracontractual No. 96-40-101052889, se ampara el contrato de obra CPS-PVCN-3-1-30589-059-2019, tal como lo solicitaba la cláusula décima cuarta del referido contrato. De todo lo anterior, se concluye que el supervisor inicio el contrato sin que este tuviera el aseguramiento respectivo. Aunado a lo expuesto, aunque el contrato se encuentra terminado desde el 5 de octubre de 2019, la entidad no cuenta en el archivo respectivo con el acto de aprobación de las garantías, como lo manifestó en comunicación 2020IE7976 del 21 de septiembre de 2020.

En el numeral 4.2.9 del Manual Operativo y de Contratación Derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A.- Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589- versión 2, se estableció: *“(…) deben ser remitidas a la FIDUCIARIA las garantías exigidas con la constancia de pago dentro de los cinco (5) días siguientes a la celebración del contrato para su aprobación o dentro del plazo que establezca para ello en el contrato respectivo”*. Aunque el manual contemplaba que el contratista de obra debía presentar la garantía cinco (5) días después de suscrito el contrato (dado que el contrato no estableció término diferente), esta obligación fue cumplida veintidós (22) días posteriores a la firma; con el agravante como ya se describió que el contrato fue iniciado sin contar con la respectiva garantía.

El ejercicio de la supervisión contractual consiste en efectuar el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico sobre el cumplimiento del contrato, sin embargo, se observa una debilidad en la supervisión dado que se suscribió el acta de inicio del contrato sin contar con las garantías del contrato, sin embargo, se afirmó en el acta de inicio que ya habían sido suscritas y se encontraban vigentes.

Esta situación se presenta por una falta de comunicación entre la fiduciaria y el supervisor, lo que se traduce en deficiencias en el control de las obligaciones del contratista por parte de la supervisión.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el Manual Operativo y de Contratación Derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A.- Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589-versión 2 y los literales b), c), d), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993.

## Valoración de respuesta del sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida por la CVP, mediante el Oficio 2020EE8982 del 01 de octubre de 2020, frente al informe preliminar de auditoría, se comparten parcialmente los argumentos expuestos por la entidad, por lo que se retira la incidencia disciplinaria, dado que como lo expone en la comunicación, los amparos de la garantía se encontraban cubiertos desde la fecha de inicio del contrato, a pesar de que la expedición de la garantía fue posterior.

No obstante, lo anterior, el Manual Operativo y de Contratación Derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A.- Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589- versión 2, estableció que: “(...) *deben ser remitidas a la FIDUCIARIA las garantías exigidas con la constancia de pago dentro de los cinco (5) días siguientes a la celebración del contrato para su aprobación o dentro del plazo que establezca para ello en el contrato respectivo*”, situación que no ocurrió en el tiempo estipulado, sino veintidós (22) días después.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.3.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no liquidar los contratos CPS-PCVN-3-1-30589-047-2015, CPS-PCVN-3-1-30589-056-2018 y CPS-PCVN-3-1-30589-059-2019, en los términos previstos para tal fin.

Para el caso del contrato CPS-PCVN-3-1-30589-047-2015, el término para la liquidación del contrato fue estimado en la cláusula decima octava del mismo, indicando un “*plazo máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la ocurrencia del hecho o acto que genera la terminación*”. Así mismo, en la cláusula novena se indicó que una de las causales de terminación del contrato, es “*por expiración del plazo pactado*”, situación que ocurrió desde el pasado 17 de julio de 2017, cuando se suscribió el acta de entrega y recibo final de obra. A la fecha, el contrato se encuentra en proceso de liquidación, según lo informa la CVP mediante comunicación 2020IE7566 del 3 de septiembre de 2020.

El contrato CPS-PCVN-3-1-30589-056-2018, en su cláusula décima cuarta estableció que una vez ocurriera la terminación del contrato, se procedería a liquidarlo “*dentro de los tres (3) meses siguientes al día de terminación del plazo contractual*”. El 2 de abril de 2019, se suscribió el acta de terminación y entrega de obra, sin embargo, según comunicación 2020EE7757 del 10 de septiembre de 2020, el contrato se encuentra en trámite de liquidación. En la cláusula décimo segunda del contrato, se estableció que es obligación de la supervisión, es decir, del Director de Urbanización y Titulación de la CVP: “6. *Proyectar y suscribir el acta de liquidación del contrato*”. (Subrayado fuera de texto).

Situación similar a los dos casos anteriores, ocurre con el contrato CPS-PVCN-3-1-30589-059-2019, el cual en su cláusula vigésima primera, indica que al darse por terminado el contrato, se *“procederá a su liquidación dentro de los tres (03) meses siguientes al día de terminación del plazo contractual”*. El 5 de octubre de 2019, se suscribió el acta de entrega y recibo de obra, sin embargo, según comunicación 2020EE7757 del 10 de septiembre de 2020, el contrato se encuentra en trámite de liquidación. En la cláusula décimo tercera del contrato, se estableció que es obligación de la supervisión, es decir, del Director de Urbanización y Titulación de la CVP: *“6. Proyectar y suscribir el acta de liquidación del contrato”*. (Subrayado fuera de texto).

Para el caso del contrato CPS-PVCN-3-1-30589-047-2015, han transcurrido más de 3 años, sin que la entidad haya suscrito el acta de liquidación del contrato. La obligación de liquidar el contrato recae directamente sobre la interventoría técnica, quien a la vez cuenta con una supervisión delegada de la CVP, la cual, es realizada por el Director de Urbanizaciones y Titulación. Por lo tanto, al igual que en los casos anteriores, la supervisión ejercida por la CVP, adquiere una co-responsabilidad en la liquidación de este contrato.

Para los tres casos expuestos, se observó que los tiempos estipulados para la liquidación del contrato han superado el período establecido para tal fin, sin que a la fecha, la entidad haya procedido a la liquidación. La supervisión no ha cumplido a cabalidad sus funciones, en este caso, con llevar a cabo del cruce de cuentas con respecto a las obligaciones y de esta forma finiquitar el vínculo contractual.

Lo anterior, además se encuentra en contravía de lo dispuesto en el Manual Operativo y de Contratación Derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A.- Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589-versión 2, el cual estableció que la liquidación *“procederá de conformidad a lo expuesto en los Términos de Referencia o en el contrato”*.

Otra situación encontrada esta relacionada con la ausencia de un procedimiento frente a la situación de como actuar, cuando el plazo de la liquidación ha superado el período establecido en el contrato, estudios previos, términos de referencia y/o en el Manual Operativo y de Contratación Derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A.- Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589-versión 2; surge la inquietud de cuál es el plazo máximo para liquidar el contrato, una vez este ha terminado o expirado su plazo. Lo anterior, se traduce en este caso, en un presunto incumplimiento de las funciones del Comité Directivo del Fideicomiso<sup>8</sup>, dado que

---

<sup>8</sup> De conformidad con el Manual Operativo y de Contratación Derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A.- Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589-versión 2, la conformación del comité es la siguiente: Director General de la CVP o su delegado (con voz y voto), Director Técnico de Reasentamientos Humanos de la CVP (con voz y voto), Director Jurídico de la CVP (con voz y voto), Subdirector Financiero de la CVP (con voz y voto), Director de Urbanizaciones y Titulación de la

una de sus funciones, es: *“Impartir instrucciones a la FIDUCIARIA sobre la ejecución del contrato, cuando dentro del mismo o del manual operativo no exista disposición necesaria para la ejecución del referido contrato”.*

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en las minutas de los contratos relacionados, Manual Operativo y de Contratación Derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A.- Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589-versión 2, así como lo señalado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, artículo 2.2.1.2.1.2.19 del Decreto 1082 de 2015 y los literales b), c), d), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

### **Valoración de respuesta del sujeto de Vigilancia y Control Fiscal:**

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida por la CVP, mediante el Oficio 2020EE8982 del 01 de octubre de 2020, frente al informe preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, dado que aunque la entidad señala que la supervisión viene adelantando actuaciones encaminadas a la liquidación de los contratos, a la fecha estas no han surtido el efecto real, que es contar con la liquidación respectiva. En este caso, es pertinente aclarar que este Órgano de Control, está objetando, la no liquidación en los plazos establecidos en cada minuta contractual, de conformidad con el Manual Operativo y de Contratación Derivada del Fideicomiso FIDUBOGOTA S.A.- Proyecto Construcción de Vivienda Nueva 3-1-30589-versión 2.

Si bien, como lo señala la CVP, *“no existe una norma, en el código civil o en el código de comercio, que contemple un término para efectuar la liquidación de ese tipo de contratos de tracto sucesivo”*, es importante realizar el cruce de cuentas con respecto a las obligaciones y de esta forma finiquitar el vínculo contractual, máxime teniendo en cuenta que existe una garantía que cuenta con una vigencia determinada para algunos aparos.

El mérito disciplinario incluido en este acápite, es presuntivo, sin embargo, la definición de este aspecto, le corresponde realizarlo a la autoridad competente en la materia.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

---

CVP (con voz pero sin voto) y la Fiduciaria que comparece a través del Coordinador aprobado por el Comité Directivo (con voz pero sin voto).

3.3.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la planeación del contrato que originaron la contratación y ejecución de obras adicionales no contempladas inicialmente, pese a la importancia y necesidad de estas para el adecuado desarrollo del proyecto de vivienda.

Cuadro N° 7. Contrato CPS-PCVN-3-1-30589-041-2014

No. Contrato de obra	CPS-PCVN-3-1-30589-041-2014
Objeto	<p>El contratista se obliga para con el contratante a realizar a precio global fijo sin fórmula de reajuste, los diseños arquitectónicos, urbanísticos, estructurales, redes domiciliarias y construcción de 90 viviendas de interés prioritario - VIP, bajo la tipología de vivienda multifamiliar en el proyecto La Casona MZ 12, 13, 14 y 15 de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.</p> <p>El 03/09/2015 en acta No. 69 de Comité Fiduciario con aval de la interventoría se modificó el número de viviendas y la tipología toda vez que al ajustarse a lo estipulado en el Decreto Distrital 190 de 2004 fue necesario reestructurar el proyecto aumentando el número de viviendas a un total de 96 unidades VIP con tipología de edificio multifamiliar de 3 apartamentos por lote. Lo que daría 48 VIP de 48,60 m<sup>2</sup> y 48 VIP de 49,16 m<sup>2</sup> con un costo de 62 SMMLV.</p> <p><b>Mediante el otrosí No. 1 del 14/09/2015</b></p> <p>El contratista se obliga para con el contratante, a realizar a precio global fijo sin fórmula de reajuste los diseños arquitectónicos, urbanísticos, estructurales, redes domiciliarias y construcción de 96 viviendas de interés prioritario - VIP, bajo la tipología de edificio multifamiliar de tres apartamentos por lote, en el proyecto La Casona MZ 12, 13, 14 y 15 de la localidad de Ciudad Bolívar, en la ciudad de Bogotá D.C.</p> <p><b>Por el otrosí No. 6 del 28/07/2017</b></p> <p>Las partes han decidido modificar la cláusula “<i>Primero: objeto</i>” del contrato de obra civil, en el sentido de adicionar el siguiente párrafo:</p> <p>(...) Parágrafo 3: El contratista se obliga para con el contratante a realizar a precio global sin fórmula de reajuste la construcción de las redes externas de acueducto, de alcantarillado y de energía eléctrica, así como las obras de urbanismo externo atinentes a zonas verdes, cimentación peatonal, peatonal y parqueaderos y demás actividades contenidas en el acta de aprobación de obras adicionales suscrita entre el contratante, el contratista y la interventoría, de conformidad con las especificaciones técnicas contenidas en la misma. El contratista debe asumir todos los costos que impliquen cada una de las actividades con el fin de llegar al 100% de la ejecución de las obras descritas en el acta de trabajos adicionales en mención.</p>
Contratista	Consortio La Casona NK, NIT 900688778-9
Acta de inicio	20/03/2014

No. Contrato de obra	CPS-PCVN-3-1-30589-041-2014
Plazo inicial	12 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio para el cumplimiento de las fases 1 a 5 (hasta la entrega del proyecto) más un mes para el cumplimiento de las fases 6 y 7.
Prórrogas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otrosí No. 1 del 14/09/2015</li> </ul> <p>Prórroga por 6 meses y 24 días contados a partir del 08/10/2015 hasta el 02/05/2016</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otrosí No. 3 del 02/05/2016</li> </ul> <p>Prórroga por 3 meses y 25 días contados a partir del 03/05/2016 hasta el 27/08/2016 para la ejecución de las fases 4, 5, 6 y 7.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otrosí No. 4 del 26/08/2016</li> </ul> <p>Prórroga por 55 días contados a partir del día 27/08/2016 al 20/10/2016</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otrosí No. 5 del 21/10/2016</li> </ul> <p>Prórroga por 62 días contados desde el 25/10/2016 hasta el 27/11/2016 para la fase IV de construcción y 1 mes para a fase de liquidación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otrosí No. 6 del 28/07/2017</li> </ul> <p>Prórroga por 5 meses contados a partir desde el último día de vigencia del mismo. El inicio de la fase de las obras adicionales objeto de este otrosí, se contará a partir de la suscripción del acta de inicio. El mes para el cumplimiento de las fases 6 y 7 del contrato de obra empezará a partir de la finalización de la fase 5.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otrosí No. 7 del 23/03/2018</li> </ul> <p>Prórroga por 31 días calendario contados a partir del 25/03/2018 y hasta el 25/04/2018. El mes para el cumplimiento de las fases 6 y 7 del contrato empezará a partir de la finalización de la fase 5 (entrega de proyecto)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otrosí No. 8 del 30/11/2018</li> </ul> <p>Prórroga por 1 mes contado a partir del 03/12/2019 inclusive, para la ejecución de las fases 6 y 7 del contrato de obra.</p>
Suspensiones	<p>Suspensión No. 1 entre 20/08/2014 y 19/10/2014 (2 meses). Realizar suspensión teniendo en cuenta que se encuentra próximo a consumarse el plazo para la etapa de obtención de licencia de construcción.</p> <p>Ampliación No. 1 entre 20/08/2014 y 19/10/2015 (4 meses). No se han superado los motivos que originaron la suspensión.</p>

No. Contrato de obra	CPS-PCVN-3-1-30589-041-2014
	<p>Suspensión No. 2 entre 27/08/2016 y 02/09/2016 (5 días). Suspensión contrato de interventoría</p> <p>Suspensión No. 3 entre 27/11/2016 y 26/01/2017 (60 días). Retiro de red de MT (Media Tensión) por parte de Codensa, actividad que se encuentra cancelada desde el mes de septiembre de 2015 y programada para la segunda semana de diciembre de 2016. EAAB: contar con la viabilidad del proyecto de acueducto y alcantarillado de acuerdo con las nuevas condiciones establecidas desde 2016.</p> <p>Ampliación No. 1 entre 27/01/2017 y 26/03/2017 (60 días). Los motivos que originaron la suspensión No. 3 no se han superado.</p> <p>Ampliación No. 2 entre 28/03/2017 y 26/05/2017 (60 días). Los motivos que originaron la suspensión No. 3 no se han superado.</p> <p>Suspensión No. 4 entre 20/06/2017 y 17/07/2017 (27 días). Diseños de redes externas pendientes por aprobación de CODENSA y EAAB pendiente la entrega de los presupuestos y diseños de urbanismo externo para revisión de la interventoría y el inicio de contratación de las obras correspondientes.</p> <p>Suspensión No. 5 entre 26/04/2018 y 25/05/2018 (1 mes). Terminación del tiempo contractual para la ejecución de la fase 5 A la fecha el contratista no cuenta con la totalidad de los certificados, aprobaciones y conexiones finales de las redes de servicios públicos. Realizar un estudio general al 100% de trámites que se encuentran pendientes y establecer tiempos reales de ejecución.</p> <p>Ampliación No. 1 entre 26/05/2018 y 09/06/2018 (15 días). Análisis de la interventoría a la suspensión del contrato de obra y obtención por parte del contratista de la totalidad de certificados, aprobaciones y conexiones finales de servicios públicos.</p> <p>Ampliación No. 2 entre 10/06/2018 y 03/09/2018 (84 días). Informe de interventoría radicación en debida forma por parte del contratista y los retrasos en la obtención de certificados que permitan concluir la etapa de construcción contemplada en el otrosí No. 6.</p> <p>Suspensión No. 6 entre 04/10/2018 y 02/12/2018 (60 días + 1 mes). Tiempo para la consecución definitiva de los insumos necesarios para la finalización del proceso de escrituración y registro de las unidades de vivienda ante las autoridades competentes.</p> <p>Suspensión No. 7 entre 03/01/2019 y 14/02/2019 (43 días). Terminación de los trámites ante la EAAB.</p>

No. Contrato de obra	CPS-PCVN-3-1-30589-041-2014
	<p>Suspensión No. 8 entre 15/02/2019 y 31/03/2019 (45 días). Finalización del proceso de entrega de obra a ENEL-CODENSA E.S.P. y la UAESP, de acuerdo con los requerimientos solicitados para la aprobación de los diseños serie 0 y serie 2 aprobados en el 2017.</p> <p>Ampliación No. 1 entre 01/04/2019 y 10/04/2019 (10 días). Revisión por parte de la interventoría al documento enviado por el contratista y poder emitir concepto técnico, administrativo, legal y financiero.</p>
Valor inicial	\$3.437.280.000,00
Adiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otrosí No. 1 del 14/09/2015 por valor de \$579.717.778</li> <li>• Otrosí No. 2 del 23/12/2015 por valor de \$124.669.821</li> <li>• Otrosí No. 6 del 28/07/2017 por valor de \$1.526.639.358,28.</li> </ul>
Valor final del contrato	\$5.668.306.957,28
Fecha de terminación	09/05/2019 en esta fecha se informó por parte de la entidad la decisión tomada por el Comité Directivo Fiduciario con respecto a la terminación unilateral del Contrato de obra 041-2014
Fecha liquidación	Contrato en proceso de liquidación

Fuente: Carpeta contractual CVP

El 14 de noviembre de 2012 se firmó el contrato de Fiducia Mercantil irrevocable de administración y pago de recursos, celebrado entre la Caja de la Vivienda Popular y la Fiduciaria FIDUBOGOTÁ S.A. para realizar con cargo al patrimonio autónomo todas las actividades inherentes a la dirección, coordinación, ejecución, supervisión y control de los procesos relacionados con la administración de los recursos afectos a la construcción de soluciones de vivienda de interés prioritarios destinados a los beneficiarios de la Caja de la Vivienda Popular, entre ellos reasentamientos, víctimas y demás población vulnerable.

En desarrollo de las obligaciones adquiridas por la Fiduciaria Bogotá S.A., esta abrió la invitación privada No. 19 de 2013 para la selección del contratista que realizara los diseños arquitectónicos, urbanísticos, estructurales y de redes y construcción de 90 viviendas de interés prioritario - VIP, en el proyecto La Casona de la localidad de Ciudad Bolívar. Las propuestas presentadas fueron verificadas por los entes competentes del fideicomiso, de acuerdo con los requisitos establecidos en la invitación privada, resultando elegido la propuesta presentada por el consorcio La Casona NK.

El día 13 de febrero de 2014 fue suscrito el contrato de obra civil entre la Fiduciaria Bogotá S.A., como vocera del fideicomiso FIDUBOGOTÁ S.A. - Proyecto Construcción Vivienda Nueva y el Consorcio La Casona NK.

La suspensión del Decreto Distrital No. 364 de 2013 obligó a la reestructuración del proyecto en cuanto a estudios y diseños urbanísticos, arquitectónicos, estructurales y de redes internas, conforme a lo establecido anteriormente en el Decreto Distrital 190 de 2004. Lo que produjo adiciones al contrato de obra, prórrogas en el tiempo de ejecución y el aumento en el número de unidades habitacionales, pasando de 90 viviendas iniciales a un total de 96 unidades VIP, con tipología de edificio multifamiliar de tres apartamentos por lote.

El valor inicial del contrato ascendía a la suma de \$3.437.280.000, resultante de multiplicar el valor ofrecido por el contratante por cada vivienda a construir, es decir, 62 SMMLV por 90, que correspondía al número de viviendas a desarrollar inicialmente.

En desarrollo de la obra civil se presentaron los siguientes otrosí, con adiciones al valor del contrato:

Otrosí No. 1 del 14/09/2015, en este otrosí se incluyeron tres adiciones, la primera por valor de \$181.826.578 como reconocimiento al contratista por concepto de diseños en el marco de las modificaciones efectuadas por la implementación del Decreto Distrital 190 de 2004. La segunda por valor de \$239.698.200 debido al aumento en 6 unidades habitacionales a construir en el proyecto de vivienda y la tercera por valor de \$158.193.000 dada por la actualización del valor del contrato de obra a SMMLV 2015, adición aprobada por el Comité Directivo del Fideicomiso para prevenir un desequilibrio económico del contrato.

Otrosí No. 2 del 23/12/2015, mediante este otrosí el contrato fue adicionado en \$124.669.821 como pago a favor del contratista por la actividad adicional de acondicionamiento de terreno.

Otrosí No. 6 del 28/07/2017, con este otrosí fue adicionado el contrato en \$1.526.639.358,28 en razón de las obras adicionales no contempladas inicialmente y cuya ejecución se contrató con el Consorcio La Casona NK.

Por lo anterior, el valor final del contrato ascendió a \$5.668.306.957,28

El plazo inicial del contrato era máximo de 13 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio para el cumplimiento de las 7 fases que estaban

programadas para la ejecución del proyecto de vivienda. Sin embargo mediante la suscripción de los otros números 1 del 14/09/2015, 3 del 02/05/2016, 4 del 26/08/2016, 5 del 21/10/2016, 6 del 28/07/2017, 7 del 23/03/2018 y 8 del 30/11/2018 y de las suspensiones y de la ampliación de las mismas, se prolongó la ejecución del contrato en casi cinco años; dado que el día 09 de mayo de 2019 se informó por parte de la entidad la decisión tomada por el Comité Directivo Fiduciario con respecto a la terminación unilateral del Contrato de obra 041-2014.

Mediante la comunicación No. 2020EE6392 del 04/08/2020 la Caja de la Vivienda Popular informa que de las 96 viviendas construidas en el proyecto de vivienda La Casona han sido entregadas y escrituradas 89, dicha actividad está a cargo de la CVP.

Del valor final del contrato por \$5.668.306.957,28 se han girado \$5.223.724.262, al momento de efectuarse la liquidación del contrato se deberá efectuar un análisis del balance financiero del mismo, por cuanto el contratista no realizó la entrega total de las viviendas con su respectiva escrituración y registro (fase 6 del contrato).

Mediante el otrosí No. 6 del 28/07/2017 se adicionó a la cláusula primera del contrato de obra civil el parágrafo 3, que estableció: *“El contratista se obliga para con el contratante a realizar a precio global sin fórmula de reajuste la construcción de las redes externas de acueducto, de alcantarillado y de energía eléctrica, así como las obras de urbanismo externo atinentes a zonas verdes, cimentación peatonal, peatonal y parqueaderos y demás actividades contenidas en el acta de aprobación de obras adicionales suscrita entre el contratante, el contratista y la interventoría, de conformidad con las especificaciones técnicas contenidas en la misma. El contratista debe asumir todos los costos que impliquen cada una de las actividades con el fin de llegar al 100% de la ejecución de las obras descritas en el acta de trabajos adicionales en mención”*.

La realización de estas obras adicionales tuvo un costo de \$1.526.639.358,28, dichas obras son fundamentales y necesarias para el eficiente desarrollo del objeto del contrato de obra y afectan directamente las condiciones de habitabilidad de estas unidades habitacionales.

El día 26/12/2015 el Consorcio Interventorías CVP remitió a la Caja de la Vivienda Popular la comunicación No. 2015ER240111, en la cual reiteraba la solicitud a la entidad de coordinar, programar y tramitar las actividades de redes externas eléctricas y de acueducto y alcantarillado, en el proyecto de vivienda La Casona.

Posteriormente el día 28/12/2015 la CVP dio respuesta al Consorcio Interventorías CVP mediante la comunicación 2015EE23109 señalando respecto a las obras de urbanismo que: El proyecto inicialmente no contempló obras de urbanismo y la

licencia solicitada fue de construcción, por encontrarse en un sector urbanizado y consolidado. Con la caída del POT, fue necesario rediseñar el proyecto con normas del Decreto 190 de 2004 y el diseño resultante, obligó a que se realizarán obras de urbanismo con el fin de permitir el acceso a las nuevas edificaciones.

Respecto a las redes externas indicó: La interventoría debe tener claro que cuando se hace referencia a redes externas, se habla en forma específica de *“las redes externas de conducción de aguas negras, pluviales y potables exteriores de la urbanización”* que son responsabilidad de la EAAB según el Decreto 3050 del 2013 y que en este proyecto en particular, son construidas por la CVP, con fondos de la EAAB, en el marco de un convenio interinstitucional. Es de anotar que los diseños de redes externas del proyecto La Casona (acueducto y alcantarillado), se realizaron por parte de la CVP teniendo en cuenta los diseños hidrosanitarios *“internos”* de las unidades habitacionales proyectadas, por tal motivo no supone ningún traumatismo en la conexión de las mismas.

Con relación a las redes eléctricas manifestó: El contratista, tiene la obligación de construir las redes internas del proyecto, realizar la conexión correspondiente y garantizar que las viviendas tengan al adecuado suministro de energía eléctrica. Cualquier actividad adicional al respecto, que no sea contractual, debe ser presentada a la entidad para su estudio, por intermedio de la interventoría, previo análisis, presupuesto y concepto.

Por lo cual se evidencia que la entidad era consciente de las obras que se debían realizar para el adecuado desarrollo del proyecto y aun así demoró la contratación y realización de las mismas, lo que se tradujo en un mayor valor de ejecución de la obra, en tal sentido, se menciona en el expediente del contrato que el día 23/05/2014 fue remitido por el Consorcio La Casona NK un presupuesto para el suministro e instalación de redes de acueducto, alcantarillado pluvial y sanitario por valor de \$718.000.000 para el proyecto La Casona.

Igualmente se aprecia una imprecisión y falta de claridad en los pliegos de condiciones y en el contrato de obra respecto de quien es el responsable de la construcción de las redes externas de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y demás obras de urbanismo externo, dicho análisis fue efectuado en su momento por el contratista y posteriormente por la firma interventora del contrato.

Lo anteriormente expuesto indica falencias en la planeación realizada para la adecuada ejecución del contrato de obra, lo que hasta el momento ha provocado demoras en la solución oportuna de las necesidades de la población beneficiaria del proyecto de vivienda La Casona, hecho que es contrario a los fines de la

contratación estatal, los cuales deben ser tenidos en cuenta, dado que los recursos invertidos en este contrato de obra civil son de naturaleza pública aunque estén siendo administrados por un particular, como es el caso de la Fiduciaria Bogotá.

Las situaciones antes mencionadas son el resultado de la inobservancia de lo contenido en los literales b), c) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; así como de lo establecido en los numerales 1 y 3 del artículo 26 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993). Y las conductas disciplinadas en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Valoración de respuesta del sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

En la comunicación de respuesta al informe preliminar de la Auditoría de Desempeño, identificado con el consecutivo de la Caja de la Vivienda Popular No. 2020EE8982 del 01 de octubre de 2020, la entidad realizó un recuento de lo establecido contractualmente en los pliegos de condiciones respecto al alcance del proyecto, el presupuesto oficial estimado y el valor del contrato; adicionalmente de lo establecido en la cláusula vigésima octava del contrato de obra No. 041 de 2014 relacionado con los trabajos extras adicionales o no previstos (su aprobación y liquidación).

Igualmente manifestó la entidad, que al haberse previsto desde la etapa precontractual que se podrían presentar adiciones al valor del contrato a precio global fijo, por concepto de obligaciones urbanísticas no contempladas y la forma como se debía proceder en tal caso, no se está atentando contra el principio de planeación.

También realizó precisiones respecto a las redes externas de acueducto y alcantarillado del proyecto, que según la entidad se construirían con recursos de la EAAB en el marco del convenio interadministrativo No. 530 de 2013, como también de las circunstancias externas que afectaron la ejecución del contrato.

Respecto a lo manifestado por la entidad este Ente de Control no cuestiona una eventual contratación y pago de obras adicionales o no previstas para la correcta ejecución del contrato, como por ejemplo, lo fue el pago de los diseños por las modificaciones de la implementación del Decreto Distrital 190 de 2004, las obras por el aumento en 6 unidades habitacionales, el acondicionamiento del terreno o las obras de urbanismo externo, cimentación peatonal y parqueaderos.

Lo que se cuestiona y se reitera, es que obras primordiales y necesarias como la construcción de las redes externas de acueducto, de alcantarillado y de energía

eléctrica, sean consideradas como adicionales o no previstas y la tardanza en su contratación lo que genere demoras en la ejecución del proyecto y en la entrega de las unidades habitacionales. Igualmente se cuestiona que la definición del responsable de la construcción de dichas redes no estuviera definida claramente en los documentos que hacen parte del contrato de obra.

Finalmente, y respecto a las siguientes afirmaciones hecha por la entidad en su comunicación de respuesta:

*i) “De otro lado, hay que anotar que si bien en principio las obras de redes externas de acueducto y alcantarillado del proyecto La Casona, se construirían con recursos de la EAAB en el marco del convenio interadministrativo No. 530 de 2013. Ello no se materializó...”. En la anterior afirmación se evidencia también, las deficiencias en la planeación de la entidad, dado que la CVP pretendía construir las redes externas de acueducto y alcantarillado del proyecto con unos recursos que en ningún momento incluyeron para su uso al proyecto de vivienda La Casona, ni en el momento de la celebración del convenio 530 desde el año 2013, ni posteriormente con la solicitud de modificación del alcance mismo, efectuada en 2016.*

*ii) “Es preciso aclarar que el contratista se encuentra presto a efectuar la escrituración a favor de los beneficiarios que la entidad le indique, una vez se suministre la información de los siete hogares beneficiarios respecto de los cuales no se ha efectuado la escrituración”. Este ente de control no comprende cómo se puede efectuar esta actividad por parte del contratista si se supone que el día 09 de mayo de 2019 se informó por parte de la entidad la decisión tomada por el Comité Directivo Fiduciario con respecto a la terminación unilateral del Contrato de obra 041-2014.*

Por lo anterior, la respuesta no aporta evidencias adicionales que desvirtúen lo inicialmente observado y comunicado en el informe preliminar, por lo cual se ratifica como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

## 4. OTROS RESULTADOS

### 4.1 ATENCIÓN DE QUEJAS

Durante el curso de la auditoría se tramitó el DPC 1046-2020, se da respuesta definitiva con Radicado de la Contraloría de Bogotá, D.C. No. 2-2020-16080 del 07 de octubre de 2020.

Cuadro N° 8. Derechos de Petición – 2020

N°	Radicado ante la Contraloría	Objeto	Radicado de Respuesta
DPC-1046-2020	N° 1-2020-11645 del 2020-13-07 Peticionario: Camilo Torres Ramírez	Posible omisión y extralimitación de funcionaria pública y contratistas de la dependencia Dirección de Urbanizaciones y Titulación de la Caja de la Vivienda Popular CVP	No. 2-2020-12527 del 12-08- 2020 Respuesta parcial  Respuesta definitiva con Radicado N° 2-2020-16080 del 07-10-2020.

Fuente: Elaborado Equipo Auditor DPC 1046-2020

4.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en los contratos de prestación de servicios Nos. 69-2019; 166-2020; 200-2020; 407-2020 y 442-2020, por ausencia de los requisitos para su perfeccionamiento.

De común acuerdo las partes pactaron en los contratos de prestación de servicios, que éste se legaliza con la firma de los contratantes, sin embargo, en los contratos virtuales allegados a la auditoría no está el citado documento firmado; no tienen la constancia de “*original firmado*”. En los contratos no figura el nombre, ni la cédula de los respectivos contratistas, ni el valor, ni el plazo contractual.

Revisados los contratos, a manera de ejemplo se cita el contrato 069 de 2019:

Al leer el contrato no tiene el nombre del contratista, ni el número de la cédula de ciudadanía ni el nombre del contratista, tampoco el plazo ni el valor, en cuanto a la forma de pago, nos remite a los estudios previos, como se evidencia en el siguiente pantallazo, así:

Imagen N° 1. Contrato de prestación de servicios 069 de 2019

 ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SANTÉ Caja de Vivienda Popular	<b>CLASE: CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES</b>	 ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SANTÉ Caja de Vivienda Popular
<b>ENLACE DEL PROCESO:</b> <a href="https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/Contract/NoticePhases/View?PP=001.PP.2726186&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=False">https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/Contract/NoticePhases/View?PP=001.PP.2726186&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=False</a>		
<b>NÚMERO DEL CONTRATO:</b> CVP-CTO-069-2019		
<b>PRIMERA FORMA DE PAGO:</b>		
De conformidad con lo establecido en el documento de estudios previos.		
<b>SEGUNDA- GARANTIAS:</b>		
El CONTRATISTA se compromete a constituir a favor de <b>BOGOTÁ D.C. CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, NIT. 899.999.074-4</b> , una garantía única del contrato que podrá consistir en una garantía bancaria o una póliza de seguro. Esta garantía deberá constituirse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de firma del contrato y requerirá ser aprobada por LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR. La garantía debe cumplir el siguiente amparo:		
MODALIDAD	PORCENTAJE ASEGURADO	VIGENCIA DEL AMPARO
CUMPLIMIENTO	10% del valor total del contrato	Hasta la terminación del contrato y seis (6) meses mas
El monto de las garantías se deberá restablecer por parte del contratista cada vez que por razón de las multas impuestas se disminuyere o agotare dentro de los términos estipulados en este Contrato; la garantía no podrá ser cancelada sin la autorización de LA CVP. El Contratista debe mantener vigentes las garantías.		

Fuente. Pantallazo del contrato 069-2019, anexo a la respuesta de la CVP. Oficio 2-2020-11741.

En los estudios previos se describe el objeto a contratar *“Prestación de servicios profesionales a la Dirección de Urbanizaciones y Titulación para operación y gestión administrativa de los procesos a cargo de la Dirección, así como en la ejecución de sus planes de Mejoramiento”*.

- *Plazo inicial: 11 meses;*
- *presupuesto \$79.310.000. Valor a cancelar mes vencido \$7.210.000, previa presentación del informe de actividades aprobado por el Supervisor.*

Para conocer el nombre y la cédula de ciudadanía del contratista, debemos recurrir a los informes de actividades y del supervisor del contrato de prestación de servicios 069 de 2019, pues como se indicó estos datos no están en el texto del contrato de prestación de servicios.

No se allego ningún documento modificatorio del contrato respecto a la prórroga y adición, pero en el texto del contrato de prestación de servicios 069 de 2019 en la cláusula décima sexta, dice: *“Modificaciones: Cualquier modificación al presente contrato, debe constar por escrito y ser suscrita por las partes en el mismo”*.

Pero en los informes de actividades y de la supervisora se indicó:

Plazo de ejecución final: 12 meses y 10 días.  
Valor final: \$88.923.333.

Iguales falencias se evidenciaron en los demás contratos como se observa en los siguientes pantallazos, así:

Imagen N° 2. Contrato CVP.CTO-166-2020

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. HABITAT Caja de Vivienda Popular	<b>CLASE:CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES</b>	 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. HABITAT Caja de Vivienda Popular
ENLACE DEL PROCESO: <a href="https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PP=CO1.PR.5615576&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=False">https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PP=CO1.PR.5615576&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=False</a>		
NÚMERO DEL CONTRATO: CVP-CTO-166-2020		
PRIMERA FORMA DE PAGO: De conformidad con lo establecido en el documento de estudios previos.		
<b>SEGUNDA- GARANTÍAS:</b>		
El CONTRATISTA se compromete a constituir a favor de <b>BOGOTÁ D.C. CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, NIT. 899.999.074-4</b> , una garantía única del contrato que podrá consistir en una garantía bancaria o una póliza de seguro. Esta garantía deberá constituirse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de firma del contrato y requerirá ser aprobada por LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR. La garantía debe cumplir el siguiente amparo:		
<b>MODALIDAD</b>	<b>PORCENTAJE ASEGURADO</b>	<b>VIGENCIA DEL AMPARO</b>
CUMPLIMIENTO	10% del valor total del contrato	Hasta la terminación del contrato y seis (6) meses mas

Fuente. Pantallazo del contrato 166-2020, anexo a la respuesta de la CVP. Oficio 2-2020-11741.

Imagen N° 3. Contrato CVP.CTO-442-2020

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. HABITAT Caja de Vivienda Popular	<b>CLASE:CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES</b>	 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. HABITAT Caja de Vivienda Popular
ENLACE DEL PROCESO: <a href="https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PP=CO1.PR.7526649&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=False">https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PP=CO1.PR.7526649&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=False</a>		
NÚMERO DEL CONTRATO: CVP-CTO-442-2020		
PRIMERA FORMA DE PAGO: De conformidad con lo establecido en el documento de estudios previos.		
<b>SEGUNDA- GARANTÍAS:</b>		
El CONTRATISTA se compromete a constituir a favor de <b>BOGOTÁ D.C. CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, NIT. 899.999.074-4</b> , una garantía única del contrato que podrá consistir en una garantía bancaria o una póliza de seguro. Esta garantía deberá constituirse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de firma del contrato y requerirá ser aprobada por LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR. La garantía debe cumplir el siguiente amparo:		
<b>MODALIDAD</b>	<b>PORCENTAJE ASEGURADO</b>	<b>VIGENCIA DEL AMPARO</b>
CALIDAD SERVICIO	10% del valor total del contrato	Hasta la finalización del plazo del contrato y seis (6) meses más.
CUMPLIMIENTO	10% del valor total del contrato	Hasta la finalización del plazo del contrato y seis (6) meses más.

Fuente. Pantallazo del contrato 442-2020, anexo a la respuesta de la CVP. Oficio 2-2020-11741

Imagen N° 4. Contrato CVP.CTO-383-2019

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. HÁBITAT Caja de Vivienda Popular</p>	<p>CLASE:CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES</p>	 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. HÁBITAT Caja de Vivienda Pop</p>
<p>ENLACE DEL PROCESO: <a href="https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.2966444&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=False">https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.2966444&amp;isFromPublicArea=True&amp;isModal=False</a></p>		
<p>NÚMERO DEL CONTRATO: CVP-CTO-383-2019</p>		
<p><b>PRIMERA FORMA DE PAGO:</b></p>		
<p>De conformidad con lo establecido en el documento de estudios previos.</p>		
<p><b>SEGUNDA- GARANTÍAS:</b></p>		
<p>El CONTRATISTA se compromete a constituir a favor de <b>BOGOTÁ D.C. CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, NIT. 899.999.074-4</b>, una garantía única del contrato que podrá consistir en una garantía bancaria o una póliza de seguro. E: garantía deberá constituirse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de firma del contrato y requerirá aprobada por LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR. La garantía debe cumplir el siguiente amparo:</p>		
<p><b>MODALIDAD</b></p>	<p><b>PORCENTAJE ASEGURADO</b></p>	<p><b>VIGENCIA DEL AMPARO</b></p>

Fuente. Pantallazo del contrato 383-2019 anexo a la respuesta de la CVP. Oficio 2-2020-11741.

Imagen N° 5. Contrato CVP.CTO 200 -2020

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. HÁBITAT Caja de Vivienda Popular</p>	<p>CLASE:CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES</p>
<p>ENLACE DEL PROCESO: <a href="https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.5632343&amp;isFromPubl=False">https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.5632343&amp;isFromPubl=False</a></p>	
<p>NÚMERO DEL CONTRATO: CVP-CTO-200-2020</p>	
<p><b>PRIMERA FORMA DE PAGO:</b></p>	
<p>De conformidad con lo establecido en el documento de estudios previos.</p>	
<p><b>SEGUNDA- GARANTÍAS:</b></p>	
<p>El CONTRATISTA se compromete a constituir a favor de <b>BOGOTÁ D.C. CAJA DE LA VIVIENDA</b></p>	

Fuente. Pantallazo del contrato 200-2020, anexo a la respuesta de la CVP. Oficio 2-2020-11741.

Imagen N° 6. Contrato CVP. 407-2020

 <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. HABITAT Caja de Vivienda Popular</p>	<b>CLASE: CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES</b>
<b>ENLACE DEL PROCESO:</b>	<a href="https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.7362075&amp;isFromPublic=False">https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticePhases/View?PPI=CO1.PPI.7362075&amp;isFromPublic=False</a>
<b>NÚMERO DEL CONTRATO:</b>	CVP-CTO-407-2020
<b>PRIMERA FORMA DE PAGO:</b>	De conformidad con lo establecido en el documento de estudios previos.
<b>SEGUNDA- GARANTÍAS:</b>	El CONTRATISTA se compromete a constituir a favor de <b>BOGOTÁ D.C. CAJA DE LA VIVIENDA</b>   <b>899.999.074-4</b> , una garantía única del contrato que podrá consistir en una garantía bancaria o una póliza

Fuente. Pantallazo del contrato 407-2020, anexo a la respuesta de la CVP. Oficio 2-2020-11741

En los precitados contratos se establece “Requisitos de perfeccionamiento y ejecución. *“El presente Contrato se perfecciona con las firmas de las partes. ...”*, teniendo en cuenta que en el contrato prima la autonomía de la voluntad, éste es ley para las partes, la entidad debe cumplir con las cláusulas contractuales pactadas.

Dentro de los contratos de prestación de servicios, se dice taxativamente: *“El presente Contrato se perfecciona con las firmas de las partes. Para su ejecución requiere la expedición del registro presupuestal, la aprobación de la garantía y la suscripción del acta de inicio por las partes”*, es decir se estableció la necesidad de la firma.

El Artículo 39 de la Ley 80 de 1993, establece: *“De la forma del contrato estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito...”*, así mismo, el artículo 40 ibídem señala: *“Del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, corresponden a su esencia y naturaleza.”* Por consiguiente, es necesario remitirnos al artículo 1602 del Código Civil que dispone: *“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para las partes...”*

El artículo 41 de la Ley 80 de 1993 menciona: *“Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”*, es decir, desde el momento que se firma el contrato, existe en derecho, las partes no pueden variar el acuerdo plasmado en las cláusulas contractuales. En caso que desee darle validez a la firma digital dentro del texto se debe contemplar esta formalidad, es por ello que la ley ha otorgado la

autonomía de las partes, dando libertad para pactar los acuerdos, los cuales serán de obligatorio cumplimiento de conformidad con la ley.

Por lo anterior, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, evidenciándose la transgresión a lo establecido en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, los Artículos 4 “*De los derechos y deberes de las entidades estatales*”, 25 “*Del principio de economía*”, 26 “*Del principio de responsabilidad*”, 40 “*Del contenido del Contrato Estatal*”, 41 “*Del perfeccionamiento del contrato*” de la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones. Así mismo, se transgrede lo establecido en el 2º de la Ley 87 de 1993, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, como también se presume que se infringe los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

### **Valoración de respuesta del sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Analizada la respuesta que suministró la Caja de la Vivienda Popular mediante radicado CVP No. 2020EE8982 de fecha 1 de octubre de 2020. En la respuesta la CVP, manifiesta: que la información, contractual puede ser consultada en los diferentes hipervínculos ubicados en la parte lateral izquierda de la página correspondiente del SECOP II, sin que tenga que acudir a los informes de actividades y de supervisión del contrato.

Se cuestiona es que, no se cumple lo dispuesto en la cláusula del contrato, la Entidad manifiesta en la respuesta que el Secop II cumple con los criterios “Para crear, conformar, organizar, controlar y consultar los expedientes...”. El grupo auditor no desconoce la existencia de la firma digital, sin embargo, no acepta que pacte por escrito una cláusula contractual que está cambiando por la Aceptación del Contrato, en caso tal, el procedimiento debe ser acorde con lo estipulado en el mismo. Dentro de los contratos, se dice taxativamente: “*El presente Contrato se perfecciona con las firmas de las partes. Para su ejecución requiere ...*”, es decir se estableció la necesidad de la firma.

El Artículo 39 de la Ley 80 de 1993, establece: “*De la forma del contrato estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito...*”, así mismo, el artículo 40 ibídem señala: “*Del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, corresponden a su esencia y naturaleza.*” Por consiguiente, es necesario remitirnos al artículo 1602 del Código Civil que dispone: “*Todo contrato legalmente celebrado es una ley para las partes...*”

El artículo 41 de la Ley 80 de 1993 menciona: “*Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la*

*contraprestación y éste se eleve a escrito*”, es decir, desde el momento que se firma el contrato, existe en derecho, las partes no pueden variar el acuerdo plasmado en las cláusulas contractuales. En caso que desee darle validez a la firma digital dentro del texto se debe contemplar ésta, es por ello que la ley ha otorgado la autonomía de las partes, dando libertad para pactar los acuerdos, los cuales serán de obligatorio cumplimiento de conformidad con la ley.

Por lo anterior, se ratifica esta observación para ser incluida en el informe definitivo a título de hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que debe formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

#### 4.2 INSUMO PROYECTO COLORES DE BOLONIA

Respecto al proyecto de vivienda Colores de Bolonia, este se incluyó para su revisión en desarrollo de la Auditoria de Desempeño código 244, como un insumo de información remitido por la Personería de Bogotá D.C. en relación con presuntas irregularidades en el proceso de entrega de escrituras y paz y salvos por parte de la Caja de la Vivienda Popular.

La revisión de este proyecto fue realizada por parte de la Contraloría de Bogotá D.C. en el ámbito de sus competencias y funciones.

El Proyecto de vivienda Colores de Bolonia en su etapa I, está conformada por 312 viviendas, de estas 295 unidades habitacionales fueron seleccionadas por beneficiarios del programa de reasentamientos ejecutados por la Caja de la Vivienda Popular. 13 Viviendas fueron con objeto de subsidios SDVE (Subsidio Distrital de Vivienda en Especie) de la Secretaria Distrital de Hábitat y/o recursos propios y para 4 viviendas no se presenta una vinculación de beneficiario o ha habido un desistimiento del subsidio, pese a que estas viviendas se encuentran con sus respectivos servicios públicos y permisos de ocupación y habitabilidad desde julio de 2015.

La etapa II está conformada por 754 viviendas, de las cuales 656 están actualmente construidas y 98 viviendas están pendientes de acabados entre ellas instalaciones hidrosanitarias, mampostería, pañetes, instalaciones eléctricas, enchapes, carpintería metálica, e instalación de aparatos sanitarios, lavaplatos y estufas para las torres 23 a 29. La interventoría reporta para marzo de 2020, un avance de obra del 95,05%.

De las 656 viviendas reportadas como construidas y terminadas, 559 han sido entregadas a beneficiarios y las 97 viviendas restantes se encuentran pendientes

de entrega (37 con servicios públicos instalados y 60 pendientes de permiso de ocupación por parte de la alcaldía de Usme), según información tomada del informe de visita técnica, en su aparte “Estado actual del proyecto evidenciado en la visita de obra”, efectuada por la firma interventora el 04/03/2020.

En la comunicación de alcance a la respuesta inicial dada por la Caja de la Vivienda Popular bajo el consecutivo 2020EE7183 del 27/08/2020, reporta que los recursos pendientes por entregarse a la constructora en desarrollo de las etapas del proyecto de vivienda Colores de Bolonia ascienden a:

Cuadro N° 9. Recursos pendientes de giro al constructor

Valores en pesos

Etapa	Pendiente de giro I	Pendiente de giro II	Total pendiente de giro al constructor
Colores de Bolonia etapa I	30.554.417	5.901.000	36.455.417
Colores de Bolonia etapa II	256.099.781	294.259.006	550.358.787

Fuente: comunicación No. 2020EE7183 del 27/08/2020

La columna denominada pendiente de giro I, corresponde a los casos que por situaciones imputables a la constructora y/o al hogar, se ha determinado por parte de la Caja de la Vivienda Popular que no procede el giro y el mismo ha sido devuelto al constructor para su respectiva corrección y/o se encuentra a la espera de subsanación por parte de la familia. En relación con la columna pendiente de giro II, esta hace referencia a giros donde se ha dado el pleno cumplimiento de requisitos por parte del hogar para que proceda el desembolso; sin embargo, la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT inició un proceso administrativo por presunto incumplimiento de las obligaciones de la constructora.

En la comunicación antes mencionada, la entidad informa que en el proyecto de vivienda Colores de Bolonia fueron seleccionadas 828 unidades habitacionales por beneficiarios del programa de reasentamientos ejecutado por la CVP, para la adquisición de vivienda de reposición definitiva, como se ilustra a continuación.

Cuadro N° 10. Unidades habitacionales seleccionadas por beneficiarios del programa de reasentamientos de la CVP

Colores de Bolonia	Con entrega VIP	Sin entrega VIP	Total
Etapa I	295	1	296
Etapa II	477	55	532
Total general	772	56	828

Fuente: comunicación No. 2020EE7183 del 27/08/2020

En este cuadro se puede observar que 772 hogares ya recibieron una solución de vivienda definitiva en alguna de las dos etapas construidas del proyecto. Según el

archivo en Excel denominado anexo 4 de la comunicación de alcance No. 2020EE7183 del 27/08/2020, las 772 viviendas fueron entregadas en las siguientes cantidades por año.

Cuadro N° 11. Fecha de entrega de las unidades habitacionales en el Proyecto de vivienda Colores de Bolonia

Año	No. viviendas entregadas
2010 (*)	3
2015	144
2016	97
2017	320
2018	94
2019	111
2020	3
<b>Total</b>	<b>772</b>

Fuente: comunicación No. 2020EE7183 del 27/08/2020

(\*) No se tiene claro el año real de entrega de las unidades habitacionales del proyecto.

Respecto a los 55 procesos que no han culminado con la entrega de la alternativa habitacional, la entidad informa que existe un grupo de 29 familias a las cuales no se les ha hecho entrega de las unidades habitacionales por falta de: permisos de ocupación, instalación de medidores y culminación del trámite de existencia y habitabilidad; gestiones a cargo del constructor del proyecto. En los restantes 26 procesos reporta la entidad, que la razón de la no entrega de la vivienda al beneficiario es por estar “Pendiente de fijar fecha con el constructor, luego del cumplimiento de requisitos del hogar”, afirmación que no pudo establecerse desde hace cuando tiempo se encuentran presente.

Adicionalmente se encontró, que de estos 26 beneficiarios, 3 hicieron entrega de sus predios PAR en 2014, 5 en 2015 al igual que en 2016, 2 en 2018 y 2019 y 1 en 2020, los restantes 8 no han hecho entrega aún del predio.

Es de mencionar que existen 3 predios que están reportados como entregados a la CVP pero no están saneados, ni a paz y salvo por concepto de servicios públicos, los cuales corresponden a los beneficiarios de las resoluciones 3556 de 2014, 1766 de 2015 y 2032 de 2015, lo anterior es contrario al procedimiento para la recepción material del PAR, puesto que se debió gestionar anteriormente el saneamiento del predio y haber verificado los paz y salvos de los servicios públicos con constancia de taponamiento o certificación de no cuenta del contrato.

Igualmente existe un predio que también está reportado como entregado a la Caja de la Vivienda Popular pero no tiene fecha de esta supuesta entrega, el cual corresponde al beneficiario de la resolución 4068 de 2015.

Esto ocasiona afectación a los beneficiarios de la asignación de las unidades de vivienda, incertidumbre en los recursos invertidos en los procesos de reasentamiento de estas familias y posible invasión o reasentamiento de los predios que aún no han sido entregados formalmente a la entidad.

Las actividades de obra se encuentran suspendidas desde el mes de diciembre de 2017. El constructor tiene abierto un proceso por presunto incumplimiento en el cronograma de obra del proyecto Colores de Bolonia etapa II.

La Subsecretaria Jurídica de la Secretaría Distrital de Hábitat indicó que la legalización de subsidios solo podrá continuar, una vez superadas las circunstancias que dieron origen al procedimiento administrativo sancionatorio, que adelanta la entidad, por lo cual no se podrán iniciar, procesos de desistimiento y/o traslado de hogares, como tampoco se remitirán nuevos listados.

## 5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN <sup>9</sup>
1. Administrativos	8	N.A	Resultados de la Auditoría Practicada 3.3.1 3.3.2 3.3.3 3.3.4 3.3.5 3.3.6 3.3.7  Atención de Quejas 4.1.1
2. Disciplinarios	7	N.A	Resultados de la Auditoría Practicada 3.3.1 3.3.2 3.3.3 3.3.4 3.3.6 3.3.7  Atención de Quejas 4.1.1
3. Penales	0	N.A	
4. Fiscales	0	N.A	

**N.A:** No aplica.

<sup>9</sup> Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada una de las observaciones (hallazgos) registrados en el informe.