



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT –SDHT

CONTRATOS DE TRANSACCIÓN CUYO OBJETO CONSISTE EN REALIZAR ACCIONES QUE PROMUEVAN EMBELLECIMIENTO, MEJORAMIENTO Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y FÍSICA DE LOS TERRITORIOS POR MEDIO DE ESTRATEGIAS CULTURALES Y ARTÍSTICAS QUE FORTALEZCAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL GRUPO 2 Y 3.

CÓDIGO DE AUDITORÍA 36

Período Auditado enero de 2018 a junio 30 de 2019

PAD 2019

DIRECCIÓN SECTORIAL HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá, D.C., diciembre de 2019



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá D.C.

María Anayme Barón Durán
Contralora Auxiliar de Bogotá D.C.

Rosalba González León
Directora Sectorial Hábitat y Ambiente

Sugey Oliva Ramírez Murillo
Subdirector de Fiscalización Hábitat

Jaime Acevedo
Nelson Castañeda Muñoz
Asesores

Equipo Auditor

Luz Stella Higuera Fandiño
Edgar Avella Díaz
Jorge Luis Nigrinis De La Hoz
Lina María Calderón Pérez
Nelly Leal Olmos
María Paola Torres Obando
Laura Carolina Nossa González
Joseph Felipe Pulido
Geraldinne Leiva Salamanca

Gerente 039-01
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Universitario 219-03
Profesional Universitario 219-03
Contratista de Apoyo
Contratista de Apoyo
Pasante en Práctica Empresarial



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	1
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	3
2.1 MUESTRA DE AUDITORÍA	4
2.1.1 Gestión Contractual.....	4
2.1.2. Otras Actuaciones.	5
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	7
3.1 CONTROL FISCAL INTERNO	7
3.1.1 Hallazgo administrativo, por aplicación parcial e inadecuada del Procedimiento de Gestión Contractual, Versión (6) de 28-12- de 2017, proferido por la SDHT, en los contratos 484, 485, 487, 607 y 765 de 2018. .7	
3.2 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO.....	16
3.3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA	16
3.3.1 Contratos de Transacción derivados de los Contratos de obra 484 y 485 de 2018.	16
3.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por infracciones a los principios de Transparencia, Planeación, Responsabilidad, Deber de Selección Objetiva, Racionalidad de la Intervención Estatal, la Libre Concurrencia; y contratación oportuna de las interventorías contenidos en la Ley 80 de 1993, dentro de los Contratos 484, 485, 755 y 765 de 2018	18
3.3.3 Hallazgo Administrativo por autorización de pago en los soportes con inconsistencias e inexactitudes presentados por el contratista en el Contrato 765 del 05 de octubre de 2018.	28
3.3.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por presentar diferencias entre los valores de los costos directos de obra que figuran en las facturas de venta frente con las Actas de Obra Nos. 3, 4 y 5 en el Contrato de Obra N° 765 del 05 de octubre de 2018.....	30
3.3.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por omitir la publicación de las pólizas correspondientes a suspensiones y prórrogas en los contratos de Obra Pública 484 y 485 de 2018 y del contrato de Interventoría N° 487 de 2018, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública- www.secop.gov.co	32
4. OTROS RESULTADOS.....	35
4.1 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL-SDHT.....	35
4.2 GESTIÓN DERECHOS DE PETICIÓN.....	36
4.2.1 DPC 1024 con número de radicado 2-2019-14592 de julio 7 de 2019, en el cual se solicita se investiguen los Contratos 484 y 485 (SDHT-LP-001-2018) y 755,765, 802 y 607 de 2018.....	36
4.2.2 DPC 863-19, con número de radicado 1-2019-12986 de mayo 27 de 2019, en el cual se solicita se investiguen el contrato 485 de 2018, grupo 3 del barrio Las Colinas, localidad Rafael Uribe. Contestado con Radicado N° 2-2019-24448 de 20 de noviembre de 2019.....	36
4.2.3 DPC 1798-19 con número de radicado 1-2019-25219 de octubre 18 de 2019, en el cual se solicita se informe el estado actual de los Contratos 484 y 485 de 2018 (SDHT-LP-001-2018)	36
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO	37



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C, 16 de diciembre de 2019

Doctor
GUILLERMO HERRERA CASTAÑO
Secretario
Secretaría Distrital del Hábitat
Calle 52 No. 13 - 30
Ciudad.

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño Código 36

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la entidad Secretaría Distrital del Hábitat en adelante SDHT vigencia enero 1° de 2018 a junio 30 de 2019, 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 fiscal en la contratación administrativa y de los contratos de transacción.

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 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 proporcionó una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

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; la evaluación del sistema de control fiscal interno, 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.

Como resultado de esta auditoria se establecieron cinco (5) hallazgos administrativos, tres (3) con presunta incidencia disciplinaria.

www.contraloriabogota.gov.co
Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión fiscal en la contratación objeto de ésta auditoría, no cumple con los principios evaluados por cuanto dentro de los contratos 484, 485, 487 y 765 de 2018; se observaron debilidades y falencias por la inadecuada aplicación del Procedimiento de Gestión Contractual, Versión 6 de 28-12- de 2017; actualizado mediante versión 3 de 13 de mayo de 2019, Código PS07-PR01.

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, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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,

ROSALBA GONZÁLEZ LEÓN
Directora Sectorial Hábitat y Ambiente

Revisó: Sugey Oliva Ramírez Murillo/Subdirectora Fiscalización Hábitat
Luz Stella Higuera Fandiño/Gerente 039-01
Elaboró: Equipo Auditor

www.contraloriabogota.gov.co
Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La evaluación de la gestión fiscal de la SDHT; 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 fiscal, correspondiente a la vigencia 2018, dentro del PAD 2019.

El período auditado estuvo en función de los actos jurídicos proferidos para la celebración de los contratos de transacción, derivados de los contratos de obra pública 484 y 485 de junio 22 de 2018, cuyo objeto consiste en: *“REALIZAR ACCIONES QUE PROMUEVAN EL EMBELLECIMIENTO, MEJORAMIENTO Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y FÍSICA DE LOS TERRITORIOS, POR MEDIO DE ESTRATEGIAS CULTURALES Y ARTÍSTICAS QUE FORTALEZCAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA”* y contratos accesorios de transacción derivados de los mismos, cuyos objetos consisten en: *“EL PRESENTE CONTRATO DE TRANSACCIÓN CELEBRADO ENTRE LA SDHT Y EL CONTRATISTA TIENE POR OBJETO PRECAVER UN CONFLICTO, CON OCASIÓN DE LAS SITUACIONES PRESENTADAS DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO N° 484 DE 2018”* y *“EL PRESENTE CONTRATO DE TRANSACCIÓN CELEBRADO ENTRE LA SDHT Y EL CONTRATISTA TIENE POR OBJETO PRECAVER UN CONFLICTO, CON OCASIÓN DE LAS SITUACIONES PRESENTADAS DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO No. 485 DE 2018”* dentro del periodo 2018 a marzo 30 de 2019.

La SDHT, hace parte de la administración Distrital y es un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera, tiene por objeto formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental.

Dentro del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*, se encuentra el programa *“Habitarte”* de la SDHT y que consiste en: *“realizar acciones que promuevan el embellecimiento, mejoramiento y transformación social y física de los territorios, por medio de estrategias culturales y artísticas que fortalezcan la participación ciudadana”*.

La normatividad aplicable al tema esta consignada en el artículo 68 de la Ley 80 de 1993 que establece, que tanto las entidades como los contratistas buscarán *“solucionar en forma ágil, rápida y directa las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual”*¹, señalándole a las partes la necesidad de acudir al

¹ Ley 80 de 1993 artículo 68, disponible en: <https://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>, consultado en septiembre 25 de 2019.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

empleo de los mecanismos directos para la resolución de conflictos, tales como la conciliación, la transacción y la amigable composición. La fuente esencial de la transacción se encontró en el artículo 2469 del Código Civil, aplicable a los acuerdos estatales, y la define como un contrato en el que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven uno eventual.

2.1 MUESTRA DE AUDITORÍA

La auditoría se realizó de forma selectiva e integral a la gestión contractual, seguimiento a los DPCs, en los aspectos correlativos al tema de la auditoría.

2.1.1 Gestión Contractual

La evaluación se realizó de manera integral a la gestión fiscal en la contratación pública, realizada por la SDHT relacionada con los contratos de transacción, de conformidad con los DPC 1024 con # de radicado 2-2019-14592 de julio 7 de 2019 y DPC 863-19, con # de radicado 1-2019-12986 de mayo 27 de 2019.

Se evaluó la contratación suscrita, liquidada, adicionada, suspendida, terminada, sometida a solución de controversias contractuales, bajo declaratoria de incumplimiento, imposición de multas o sanciones durante las vigencias de enero de 2018 a marzo 30 de 2019, circunscribiéndose a la ejecución operacional de los mismos. Por el objeto y naturaleza del proceso fueron evaluados los contratos de transacción derivados de los contratos de obra pública N° 484 y 485 de 2018; además de cuatro (04) contratos de obra pública, referidos mediante el DPC 1024-19.

De conformidad con lo anterior, la muestra de auditoría seleccionada ascendió a la suma de \$46.052.954.766, representada en trece contratos así: seis (06) de obra pública, tres (03) de consultoría, dos (02) de interventoría y dos (02) de transacción discriminados de la siguiente manera:

Cuadro N° 1: Muestra Evaluación Gestión Contractual- Vigencias Enero de 2018 a Marzo 30 de 2019.

N° Contrato	N° Proyecto Inversión	Tipo de Contrato	Objeto
484/2018	1153	Obra Pública	Realizar acciones que promuevan el embellecimiento, mejoramiento y transformación social y física de los territorios, por medio de estrategias culturales y artísticas que fortalezcan la participación ciudadana.
485/2018	1153	Obra Pública	Realizar acciones que promuevan el embellecimiento, mejoramiento y transformación social y física de los territorios, por medio de estrategias culturales y artísticas que fortalezcan la participación ciudadana.
487/2018	1153	Interventoría	Realizar la Interventoría técnica, jurídica, social, administrativa y financiera para las acciones que promuevan el embellecimiento, transformación social y física de los territorios por medio de estrategias culturales y artísticas que fortalezcan la participación. (Interventoría a los Contratos 484 y 485 de 2018)

www.contraloriabogota.gov.co
Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Nº Contrato	Nº Proyecto Inversión	Tipo de Contrato	Objeto
Sin número	1153	Transacción 484	El presente contrato de transacción celebrado entre la SDHT y el contratista tiene por objeto precaver un conflicto, con ocasión de las situaciones presentadas durante la ejecución del Contrato N° 484 de 2018"
Sin número	1153	Transacción 485	El presente contrato de transacción celebrado entre la SDHT y el contratista tiene por objeto precaver un conflicto, con ocasión de las situaciones presentadas durante la ejecución del Contrato N° 485 de 2018"
607/2018	1153	Obra Pública	Realizar las obras de mejoramiento en la intervención integral Alto Fucha Territorio con Oportunidad Cerros Surorientales." Este CDP reemplaza el No.1086 de la vigencia anterior, expedido el 7 de diciembre de 2017.
755/2018	1153	Obra Pública	Realizar acciones que promuevan y fortalezcan la activación, participación y apropiación ciudadana para la transformación social y el embellecimiento físico del territorio por medio de estrategias sociales, culturales y artísticas. este CRP reemplaza el registro presupuestal # 1232 del 3 de octubre de 2018, según lo ordenado en la Resolución #856 del 18 de diciembre de 2018
765/2018	1153	Obra Pública	Realizar la construcción de las obras de mejoramiento en la intervención integral Ciudad Bolívar Borde Rural territorio con oportunidad Ciudad Bolívar - Cable
802/2018	1153	Obra Pública	Contratar la ejecución de las obras de mejoramiento de vivienda en la modalidad de habitabilidad en los territorios priorizados por la Secretaría Distrital del Hábitat
481/2018	1153	Interventoría	Realizar la interventoría a las obras de mejoramiento en la intervención integral Alto Fucha Territorio con oportunidad Cerros Sur Orientales (Interventoría al Contrato 607-2018)
487/2018	1153	Interventoría	Realizar la interventoría técnica, jurídica, social, administrativa y financiera para las acciones que promuevan el embellecimiento, mejoramiento y transformación social y física de los territorios, por medio de estrategias culturales y artísticas que fortalezcan la participación ciudadana.
619/2018	1153	Consultoría	Realizar la interventoría técnica, jurídica, social, administrativa y financiera para la ejecución de las obras de mejoramiento de vivienda en la modalidad de habitabilidad en los territorios priorizados por la Secretaría Distrital del Hábitat.
670/2018	1153	Consultoría	Realizar la interventoría a la construcción de las obras de mejoramiento en la intervención integral Ciudad Bolívar Borde Rural territorio con oportunidad Ciudad Bolívar - Cable.
832/2018	1153	Interventoría	Realizar la interventoría técnica, jurídica, social, administrativa y financiera para las acciones que promuevan y fortalezcan la activación, participación y apropiación ciudadana para la transformación social y el embellecimiento físico del territorio por medio de estrategias sociales, culturales y artísticas
TOTAL VALOR MUESTRA			\$46.052.954.766

Fuente: SIVICOF-consulta de octubre 22 de 2019

Los Contratos de Transacción derivados de los Contratos de obra 484 y 485 de 2018, Contratos de Obra Pública 607, 755, 765 y 802 de 2018 de Consultoría e Interventoría 481, 487, 619, 670 y 832 de 2018, se encuentran actualmente en la fase contractual de ejecución, por lo que se sugiere una vez terminados o liquidados sean evaluados integra y completamente, acorde con los criterios expresados en la sentencia C-623 de 1999 y C-103 de marzo 11 de 2015, proferidas por la Corte Constitucional, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la Ley 42 de 1993. En consecuencia de lo enunciado, es necesario realizar la verificación del estado de los mencionados contratos, por este ente de Control, de conformidad con las facultades previstas para tal efecto.

2.1.2. Otras Actuaciones.

Se tuvo en cuenta los siguientes insumos para el desarrollo de la Auditoría de Desempeño:

www.contraloriabogota.gov.co
 Código Postal 111321
 Cra. 32 A No. 26 A 10
 PBX 3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- DPC 1024 con # de radicado 2-2019-14592 de julio 7 de 2019, en el cual se solicita se investiguen los Contratos 484 y 485 (SDHT-LP-001-2018) y 755,765, 802 y 607 de 2018.
- DPC 863-19, con # de radicado 1-2019-12986 de mayo 27 de 2019, en el cual se solicita se investiguen el contrato 485 de 2018, grupo 3 del barrio Las Colinas, localidad Rafael Uribe Uribe.
- DPC 1798-19 con # de radicado 1-2019-25219 de octubre 18 de 2019, en el cual se solicita se informe el estado actual de los Contratos 484 y 485 de 2018 (SDHT-LP-001-2018)
- Traslado de información sobre la gestión contractual de la SDHT por parte de la Veeduría Distrital con # de radicado 3-2019-19583 de julio 3 de 2019, en el cual se entrega para los fines pertinentes.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 CONTROL FISCAL INTERNO

Se evidenció que la SDHT tiene establecido en su MPIG sus procesos y procedimientos en especial el referido a la gestión contractual versiones (6) de 28-12- de 2017 y (3) de 13 de mayo de 2019, Código PS07-PR01, sin embargo al evaluar la muestra contractual se estableció la siguiente observación:

3.1.1 Hallazgo administrativo, por aplicación parcial e inadecuada del Procedimiento de Gestión Contractual, Versión (6) de 28-12- de 2017, proferido por la SDHT, en los contratos 484, 485, 487, 607 y 765 de 2018.

- **Contratos de Obra N^{os} 484 y 485 de 2018.**

Contratos de Obra Pública 484 y 485 de 2018	SDHT-LP-001-2018
Contratistas	Consorcio Estrategia Social 2018 – NIT. 901.173.158-5 Valco Constructores SAS – 35% Construcciones Diseños e Interventorías de Colombia SAS – 10% Fundación Plasmado Sueños – 20% Incobcol SAS – 35%
Objeto de cada contrato	<i>“Realizar acciones que promuevan el embellecimiento, mejoramiento y transformación social y física de los territorios, por medio de estrategias culturales y artísticas que fortalezcan la participación ciudadana.”</i>
Valor de cada contrato	\$3.891.583.079 inc IVA (cada uno)
Plazo inicial de cada contrato	6 meses - hasta el 31 de octubre de 2018
Fecha de inicio de cada contrato	22/06/2018
Prórroga No.1 de cada contrato	1/11/2018 – 15/11/2018, 15 días calendario
Prórroga No.2 de cada contrato	22/11/2019 - 22/02/2018, 3 meses
Prórroga No. 3 de cada contrato	10/03/2019 por 3 meses
Suspensión N° 1 de cada contrato	A partir del 15/11/2018 por 8 días calendario
Suspensión N° 2 de cada contrato	21/02/2019 al 04/03/2019, 12 días calendario
Ampliación suspensión N° 2 de cada contrato	Del 5 al 7 de marzo de 2019
Fecha de terminación de cada contrato	09 de junio de 2019

Se evidenció la aplicación inadecuada del Procedimiento Gestión Contractual, actualizado mediante versión (3) de 13 de mayo de 2019, Código PS07-PR01 en los procesos de selección: SDHT-LP-001-2018, mediante el cual adjudicó los contratos de Obra Nos. 484 y 485 de 2018.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En la etapa de planeación, al adjudicar los contratos 484 y 485 de 2018, la SDHT, les fijó un plazo de 4 meses a partir de la celebración, al realizar la evaluación se comprobó que:

La complejidad del objeto contractual dificultaba su ejecución en los tiempos establecidos en los contratos, tal como lo estableció la Veeduría Distrital² donde puntualizó: *“En el presente caso, se evidenció desde el inicio, cierta falencia en los estudios y documentos previos que de ser adecuadamente elaborados, le hubieran permitido a la SDHT determinar que era necesario tener claro que los contratos exigían un plazo de ejecución superior al previsto en el proceso de selección SDHT-LP-001-2018. No obstante lo anterior, la SDHT decidió tanto en los estudios previos como en el pliego de condiciones definitivo disminuir el plazo de ejecución inicialmente señalado en dos meses...”*

El acta de inicio se firmó el 22 de junio de 2018; es decir, 54 días después de la suscripción de los mismos, evidenciándose un retraso significativo en su ejecución contractual.

- **Contrato de Interventoría 487 de 2018.**

Contrato	de	SDHT-CM-003-2018
Interventoría	487 de	
2018		
Contratista		HMV CONSULTORÍA SAS
Objeto		<i>“Realizar acciones que promuevan el embellecimiento, mejoramiento y transformación social y física de los territorios, por medio de estrategias culturales y artísticas que fortalezcan la participación ciudadana.”</i>
Valor del contrato		\$3.891.583.079, inc IVA, giros a junio 30 de 2019 \$1.227.676.290, según radicado. Saldo a junio 30 de 2019, \$2.663.906.789, ejecución actual 35%
Plazo inicial		6 meses - hasta el 31 de octubre de 2018
Fecha de inicio del contrato		29 de mayo de 2018
Prórroga No.1		1/11/2018 – 15/11/2018, 15 días calendario
Prórroga No.2		22/11/2019 - 22/02/2018, 3 meses
Prórroga No. 3		10/03/2019 por 3 meses
Suspensión N° 1		A partir del 15/11/2018 por 8 días calendario
Suspensión N° 2		21/02/2019 al 04/03/2019, 12 días calendario
Ampliación suspensión N° 2		Del 5 al 7 de marzo de 2019

² VEEDURÍA DISTRITAL. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL A LA SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT-SDHT (Enero a diciembre 2018), realizado en mayo de 2019, disponible en: <http://veeduriadistrital.gov.co/content/Informes-2019>, consultado noviembre 18 de 2019



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Fecha de terminación 09 de junio de 2019
del contrato

El Contrato de Interventoría 487 de 2018, fue suscrito hasta el 29 de mayo de 2019, en contravía a lo expresado en el artículo 32 de la ley 80 de 1993. Una vez contratada la interventoría ejercida por HMV CONSULTORÍA SAS, se determinó aprobar la versión N° 11 del plan de trabajo presentado por el contratista Consorcio Estrategia Social 2018, no sin antes establecer que: “...las versiones anteriores presentaron un cúmulo de observaciones sustanciales que solo se vieron resueltas parcialmente...”³, falencias y debilidades atribuidas al contratista, por no administrar en forma adecuada la logística requerida para la iniciación del plan de trabajo.

Observa este ente de control, que entre la presentación del plan de trabajo del contratista, las correcciones y su aprobación, discurrió un término de 35 días, que nuevamente afectó el plazo pactado por las partes para la ejecución contractual.

En la etapa de ejecución del objeto contractual encontramos dificultades, por cuanto el contratista, no pudo integrar a algunos de los beneficiarios del proyecto, quienes no aceptaron la aplicación de pintura en sus fachadas, al ser de ladrillo a la vista. Este fue el resultado de no seleccionar adecuadamente los territorios objeto de la intervención.

Es claro que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los servidores públicos deberán en todo tiempo tener en cuenta que, al celebrar y ejecutar los contratos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en su consecución, en el presente caso, no se cumplió con dicho fin en forma adecuada, lo que conllevó a la SDHT, a celebrar los contratos de Transacción.

- **Contrato de obra 607 de 2018**

Tipo de Contrato	Obra Pública
Contratista	CONSORCIO HABITAT 2020
Objeto	REALIZAR LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO EN LA INTERVENCIÓN INTEGRAL ALTO FUCHA TERRITORIO CON OPORTUNIDAD CERROS SURORIENTALES
Valor del contrato	\$5.311.978.540,7
Plazo inicial	Siete meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio

³ Contrato de Obra 485 de 2018, SDHT vs Consorcio Estrategia Social 2018, Comunicación B2018.4110-3146.HMV4110-2018, que contiene el informe sobre incumplimiento de obligaciones, solicitud inicio procedimiento sancionatorio, carpeta 1, folios 44 a 54.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Fecha de inicio del contrato	17/09/2018
Prórroga No.1	Suscrita el 19 de marzo de 2019, mediante la cual se prorrogó el plazo de ejecución por el término de 60 días comprendido entre el 16 de abril de 2019 hasta el 15 de junio de 2019.
Modificación No. 2	Suscrita el 22 de mayo de 2019, solicitando la incluir ítems no previstos, sin que estos alteren el valor inicial del contrato de obra.
Prórroga No. 2:	Suscrita el 14 de junio de 2019, mediante la cual se prorrogó el plazo de ejecución por término de 30 días comprendidos entre el 16 de junio de 2019 hasta el 15 de julio de 2019.
Suspensión No. 1:	Suscrita el 12 de julio de 2019, mediante la cual se suspendió el contrato por el término de 14 días desde el 12 de julio de 2019 hasta el 25 de julio de 2019.
Ampliación No. 1 a la suspensión No.1:	Suscrita el 24 de julio de 2019, mediante la cual se amplió la suspensión No.1 del contrato por el término de veinte días, desde 26 de julio de 2019 hasta el 14 de agosto de 2019.
Ampliación No. 2 a la suspensión No. 1:	Suscrita el 15 de agosto de 2019, mediante la cual se amplió la suspensión No.1 del contrato por el término de 15 días, desde el 15 de agosto de 2019 hasta el 29 de agosto de 2019.
Ampliación No. 3 a la Suspensión No.1:	Suscrita el 29 de agosto de 2019, mediante la cual se amplió la suspensión No. 1 del contrato por el término de 18 días calendario, desde el 30 de agosto de 2019 hasta el 17 de septiembre de 2019
Fecha de terminación del contrato	Sin liquidar

El 31 de agosto de 2018 se suscribió el contrato de obra No. 607 de 2018 cuyo objeto fue la: “REALIZAR LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO EN LA INTERVENCIÓN INTEGRAL ALTO FUCHA TERRITORIO CON OPORTUNIDAD CERROS SURORIENTALES por un valor de \$5.311.978.540”

En el numeral 9.2: “Obligaciones específicas”, de la cláusula novena del contrato se estableció entre otros aspectos el de presentar mensualmente las Actas de Recibo Parcial de Obra, las cuales debían ser aprobadas por la interventoría y avaladas por la entidad contratante y contener 8 aspectos, entre los cuales se enumeraba los registros fotográficos.

Analizada la información del expediente, se observó el registro fotográfico repetido. A continuación se dan unos ejemplos, donde se observa en las actas parciales de obra esta situación:

- ✓ Acta de Recibo Parcial No. 2, CIV 400711, “IMPRIMACIÓN CON EMULSIÓN ASFÁLTICA CLR-O (Suministro, Barrido, Superficie y Riego)”, (folio1049), con CIV 4007088 (folio 1143).
- ✓ Acta de Recibo Parcial No. 3, CIV 4007117 “SUBBASE GRANULAR CLASE C (Suministro, extendido, Nivelación, Humedecimiento y Compactación con Vibro compactación” (Folio 1328) con CIV 4007112 (Folio 1344).



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- ✓ Acta de Recibo Parcial No. 3, CIV 400754 “TUBERÍA PVC PARA DRENAJE D=4 SIN FILTRO” “Incluye Suministro e Instalación” (folio 1262), CIV 4007111 “TUBERÍA PVC PARA DRENAJE D=4 SIN FILTRO” “Incluye Suministro e Instalación” (folio 1316)) y CIV 4007083, “RELLENO PARA REDES EN GRAVILLA ½” (Suministro, Extendido y Compactación”, (folio 1375).
- ✓ Acta de Recibo Parcial No. 3, CIV 4007112, “NIVELACIÓN Y COMPACTACIÓN DE SUBRASANTE” (folio 1343) con CIV 400782 (folio 1382)
- ✓ Acta de Recibo Parcial No. 3, CIV 4007083 “LOSA DE CONCRETO MR 43 (Suministro, Formateado, Colocación y Acabado, No incluye juntas)-Texturizado similar a A-20” (folio 1367) con Acta de Recibo Parcial No. 4, CIV 4007121 (folio 1605) y CIV 4007121 “CURADO DE LOSAS DE CONCRETO “Suministro y aplicación” (folio 1612).
- ✓ Acta de Recibo Parcial No 6. CIV 4007061 “TUBERÍA PF+UAD, ACUEDUCTO RDE 9, D1/2” (SUMINISTRO E INSTALACIÓN)”, (Folio 2006) con CIV 4007079 “UNIÓN PF+UAD, ACUEDUCTO RDE 9, D1/2” (SUMINISTRO E INSTALACIÓN)” (folio 2049).

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el numeral 27, del numeral 9.2 Obligaciones específicas de la cláusula 9. Las diferencias se presentan por deficiencias en el control que debe realizar la interventoría sobre todas las obligaciones del contrato.

- Contrato de Obra No 765 de 2018

Licitación Pública- Contrato de Obra	765 – 05 DE OCTUBRE DE 2018
Contratista	CONSORCIO INFRARURAL 2018. Conformada por Innovación E Infraestructura S.A.S. - INNFRRA S.A.S. Nit 900.791.632-2. 33% de Participación, Proyectos y Vías S.A.S., Nit. 800.119.086.8 - 33% de participación y ZIGURAT Ingeniería S.A.S., Nit. 830.098.739-6 - 33% de participación
Objeto	“Realizar la construcción de las obras de mejoramiento en la intervención Integral. Ciudad Bolívar Borde Rural territorio con oportunidad Ciudad Bolívar-Cable”
Valor del contrato	\$1.966.586.941
Plazo inicial	2 meses
Fecha de inicio del contrato	2 de Noviembre de 2018
Prórroga No.1	Hasta el 31 de Mayo de 2019
Adición No. 1	\$966.499.604
Suspensión No 1	20 días
Prórroga No. 2	80 días
Suspensión No 2	15 días
Ampliación de la Suspensión	11 días
Prórroga No. 3	2 meses

www.contraloriabogota.gov.co
Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Fecha de Finalización

13-11-2019

Dentro del contrato 765 del 05 de octubre de 2018, suscrito entre la SDHT y el Consorcio Infrarural 2018, con el objeto de *“Realizar la construcción de las obras de mejoramiento en la intervención Integral. Ciudad Bolívar Borde Rural territorio con oportunidad Ciudad Bolívar-cable”*, con fecha de acta de inicio 2 de noviembre de 2018 y fecha de terminación 31 de diciembre de 2018, equivalente a 60 días de ejecución, se pudo observar: una (1) adición, tres (3) prórrogas y dos (2) suspensiones, llevando a que el plazo de ejecución pasara de 2 meses a 1 año.

Se evidencia en la evaluación a los contratos, falencias y debilidades en las fases precontractual y contractual, que de haber sido adecuadamente elaborados, hubieran permitido a la SDHT determinar un plazo mayor al establecido en el proceso de selección SDHT-LP-001-2018. No obstante lo anterior, la SDHT decidió tanto en los estudios previos como en el pliego de condiciones definitivo, disminuir el plazo de ejecución inicialmente previsto, en dos meses; sin embargo, se demoró dos meses para firmar su acta de inicio, porque no tenía contratada la interventoría, lo cual dio lugar a un desfase de 4 meses en el plazo del contrato.

Esas situaciones, aunque no fueron las únicas que afectaron la ejecución de los contratos de obra e interventoría, si tuvieron una incidencia importante en su normal desarrollo y pudieron *“dar lugar a que eventuales interesados en participar en el proceso de selección no presentaran sus propuestas”*⁴, respecto de la disminución inicial del plazo de ejecución en el proceso de contratación.

En torno al principio de Planeación, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁵, señaló: *“(…) 17.- La ausencia de la planeación ataca la esencia misma del interés general, se reitera, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal”*, desconociendo en consecuencia principios, reglas fundamentales y requisitos previos dentro de los procesos contractuales. Es decir, en presunta infracción a lo dispuesto en el principio de Legalidad.

La falencia, debilidad e insuficiencia en la aplicación del principio de Planeación *“es generadora de responsabilidad de los servidores públicos y las entidades estatales, de*

⁴ VEEDURÍA DISTRITAL. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL A LA SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT-SDHT (citado)

⁵ Sentencia con Radicado N° 110010326000201600101-00 (57.421) de enero 29 de 2018, C. P. Jaime O. Santofimio G.,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

*conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993”, Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo.*⁶

Acorde con lo anterior, el numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 establece el principio de Responsabilidad, a que los servidores públicos están obligados a cumplir los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

En ese orden de ideas, el principio de Planeación tiene un papel predominante en la etapa previa a la celebración del contrato, oportunidad en la que es necesario el conocimiento real y efectivo de lo que se requiere satisfacer.

De conformidad con la Resolución 852 de diciembre 13 de 2018, *“Por el cual se actualiza el manual de contratación de la SDHT”, en el artículo 12, establece que el comité evaluador tiene la facultad de: “...analizar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones y demás documentos que deban tenerse en cuenta para llevar a cabo la evaluación de conformidad con el deber de selección objetiva, previa recomendación al Ordenador del Gasto.”*⁷ Es decir, existen mecanismos que facilitan la mejora a la gestión fiscal de la SDHT, desde el proceso de planeación en la etapa precontractual.

La SDHT, está en el deber de cumplir las normas legales y procedimientos establecidos para los procesos de gestión contractual, dando aplicación a los que a efecto sean establecidos en su Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MPGI; todo ello para que la gestión fiscal se realice de manera integral.

Esas debilidades, deficiencias y falencias, se materializaron en la etapa precontractual, por el desarrollo inadecuado de los principios de Planeación, Responsabilidad, Selección Objetiva y Transparencia de la Ley 80 de 1993. Como consecuencia de ello, no permitió obtener en debida forma los productos derivados de tal gestión fiscal; en oportunidad y completitud, como lo ordena el artículo 2 constitucional y el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, donde los servidores públicos y las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales.

El día 28 del mes de octubre de 2019 el Equipo Auditor realizó visita de campo al barrio el Paraíso, para verificar el estado y poder evaluar adecuadamente el contrato

⁶ Ídem

⁷ Manual de contratación SDHT 2018, disponible en: https://www.habitatbogota.gov.co/sites/default/files/contratacion/Res-789_2017-manual-contratacion.pdf, consultado en octubre 18 de 2019.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

765 de 2018, donde se pudo determinar que todos los segmentos viales contratados se encuentran en ejecución.

Lo anteriormente descrito respecto de los contratos 484, 485, 607 y 765, conlleva al incumplimiento de lo señalado en los principios de Transparencia, Planeación, Responsabilidad y Deber de Selección Objetiva de la Ley 80 de 1993; así como de los artículos 26 y 32; artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y los literales a), b), c), d), e) y f), del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Constituyéndose en una observación administrativa.

Las situaciones descritas tienen origen en las falencias y debilidades de la entidad en la planeación al desplegar la gestión fiscal, en desarrollo del proceso precontractual y contractual en las etapas de planeación y además por deficiencias en el control que debe realizar la interventoría sobre todas las obligaciones del contrato, las que pueden originar acciones judiciales con contenido que puede impactar las gestión administrativa y fiscal de la SDHT.

Análisis de la Respuesta:

- **Contratos de Obra N^{os} 484 y 485 de 2018:**

La SDHT considera que:

“...la entidad aplicó en su totalidad y de manera adecuada el Procedimiento de Gestión Contractual, Versión (6) de 28-12- de 2017, y que las circunstancias que se presentaron en curso de los procesos de selección y previamente a la firma del acta de inicio de los contratos adjudicados, no obedecieron a hechos en los cuales tenga alguna responsabilidad, dado que obedecieron a las dinámicas propias de los procesos con el fin de permitir la participación de los terceros interesados para garantizar la libre concurrencia y, en el segundo de los casos, a la necesidad perentoria de dar cumplimiento a los requisitos necesarios para dar inicio a los contratos.”

Las debilidades y falencias evidenciadas en la evaluación fiscalizadora, denotan la aplicación parcial del procedimiento plublicado, ello reflejado en los estudios y documentos previos, que disminuyeron el plazo de ejecución superior al previsto en la primera versión de los actos administrativos bajo análisis. Aun así, la administración fiscalizada decidió en dichos actos, como en el pliego de condiciones definitivo, disminuir el plazo de ejecución inicialmente señalado en dos meses, lo que finalmente reflejó, que en ese término, fue imposible cumplir el cometido estatal contenido en el objeto contractual.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

Es importante connotar, que el acta de inicio se firmó el 22 de junio de 2018; es decir, 54 días después de la suscripción de los mismos, evidenciándose un retraso significativo en su ejecución. Esta situación no fue registrada como un acto de alerta, excepto los pronunciamientos de la Interventoría llevada por HMV CONSULTORÍA SAS, que mediante comunicaciones registradas en el presente informe, dejó evidenciado el retraso incurrido por el contratista. Es que las 11 versiones del plan de trabajo, además de las suspensiones del contrato, documentan, con suficiencia, la situación excepcional en que se desarrolló la etapa de ejecución.

- **Contrato de Interventoría 487 de 2018:**

“La aplicación de la pintura en las fachadas es una decisión totalmente voluntaria, una vez se abordaba a las familias en los predios al momento de realizarles la caracterización técnica y social, se les hacía la claridad a quienes tenían su fachada en acabado con ladrillo a la vista o enchapado, que podían optar por pintar sus fachadas en vinilo a color según las propuestas comunitarias y/u optar por pintar su carpintería metálica (ventanas, puertas, barandas y rejas) de color blanco. Vistas estas alternativas y al ser una decisión totalmente voluntaria se encontró que muchos habitantes querían conservar la fachada con ladrillo a la vista...”

La SDHT en su respuesta enfatiza la forma de abordar a las familias en los predios objeto de intervención, denotando falencias en el proceso de invitación, ya que estaba previamente enterada que las fachadas con ladrillo a la vista dificultaban la labor de embellecimiento. El hallazgo se centra en este punto, que no pudo el contratista y la SDHT en la ejecución contractual culminar de manera exitosa.

- **Contrato de obra 607 de 2018:**

Este ente de control evaluó la respuesta entregada por la entidad, encontrando que si bien se argumenta que *“las fotos que se incluyen dentro de los formatos tienen como función ser informativas de la actividad que se está describiendo en el acta parcial de obra... (...)”*, no se desvirtúa la observación, puesto que las actas parciales de obra constituyen la prueba y respaldo de las obras y de su pago, tal como se establece en los estudios previos.

- **Contrato de Obra No 765 de 2018:**

Analizada la respuesta dada por la SDHT no desvirtúa la observación, en razón a que la entidad no argumenta y desvirtúa, las falencias presentadas y las debilidades en las fases precontractual y contractual, respecto al principio de Planeación, en consideración a que el plazo que era inicialmente de 2 meses, con las prórrogas y



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

las suspensiones, se extendió hasta el 13 de noviembre de 2019, es decir, 10 meses más.

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

3.2 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

La revisión y verificación del aplicativo SIVICOF y la información solicitada a la SDHT, de las acciones establecidas en el Plan de Mejoramiento, evidenció que a junio 30 de 2019 no se establecieron hallazgos y acciones con fecha de cumplimiento, relacionadas con el núcleo de la auditoría de desempeño, para ser evaluadas.

3.3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA

3.3.1 Contratos de Transacción derivados de los Contratos de obra 484 y 485 de 2018.

El artículo 68 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2469 del Código Civil, establece que tanto las entidades como los contratistas buscarán “solucionar en forma ágil, rápida y directa las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual”, señalándole a las partes la necesidad de acudir al empleo de los mecanismos directos para la resolución de conflictos, tales como la conciliación, la transacción y la amigable composición.

Ante la imposibilidad de terminar en la forma establecida en los estudios previos y demás actos jurídicos-administrativos, proferidos en la etapa precontractual y contractual por la SDHT, acudieron las partes en los Contratos de Obra 484 y 485 de 2018, a la excepcionalidad con la celebración de 2 contratos de transacción, figura del derecho privado.

Contratos de Transacción	Derivados de los Contratos de Obra Pública 484 y 485 de 2018 dentro del proceso SDHT-LP-001-2018
Contratista	Consortio Estrategia Social 2018 – NIT. 901.173.158-5 Valco Constructores SAS – 35% Construcciones Diseños e Interventorías de Colombia SAS – 10% Fundación Plasmado Sueños – 20% Incobcol SAS – 35%
Objeto	“Realizar acciones que promuevan el embellecimiento, mejoramiento y transformación social y física de los territorios, por medio de estrategias culturales y artísticas



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

	que fortalezcan la participación ciudadana.” (El mismo para cada contrato)
Valor de los contratos	\$3.891.583.079 inc IVA, giros a junio 30 de 2019 \$1.227.676.290, según radicado. Saldo a junio 30 de 2019, \$2.663.906.789, ejecución actual 35%. (Cada uno)
Plazo inicial	3 meses - hasta 09 de junio de 2019
Fecha de inicio de los contratos	NA
Fecha de terminación de los contratos	09 de junio de 2019

Con fundamento en el numeral 3 del artículo 1625 del Código Civil, uno de los efectos que generó el contrato de transacción –entre otros- fue la extinción de las obligaciones que habían asumido de manera previa los suscribientes de este. En ese orden de ideas, las partes que llegan al acuerdo transaccional -no podrán exigir- aquellos derechos que fueron objeto de renuncia.

Por lo anterior, si se efectúa un pago sobre la obligación que se extinguió en virtud del contrato de transacción, podrá reclamar su devolución al sujeto que recibió el pago, toda vez que este último se está enriqueciendo sin justa causa.

Se resalta que los contratos de obra mencionados, finalizaron por la expiración del plazo, ante la imposibilidad de la ejecución del objeto contractual y la totalidad de este, fue planteado en los contratos de transacción, para su ejecución.

En la actualidad los contratos de transacción, tal como lo expone la SDHT, “**... el avance alcanzado en la su ejecución del mismo será definido una vez culmine el proceso administrativo sancionatorio**”⁸; por lo que se sugiere su evaluación integral una vez liquidados⁹.

⁸ El tercer proceso sancionatorio, adelantado por la SDHT al contratista Consorcio Estrategia Social actualmente se encuentra en trámite, con el decreto de pruebas y bajo la custodia de la SDHT.

⁹ En relación a la competencia del ejercicio del Control Fiscal de las contralorías, cuando un contrato se encuentra en ejecución, es pertinente tener en cuenta la sentencia de la Corte Sentencia C-103 de marzo 11 de 2015 de la Corte Constitucional

“27. En la sentencia C-623 de 1999[52], esta Corporación se pronunció sobre el alcance del carácter posterior del control fiscal en relación con los contratos estatales, al declarar exequible un aparte del artículo 65 de la Ley 80 de 1993 en el que se establece que la vigilancia fiscal se efectuará “una vez liquidados o terminados los contratos”. La Corte consideró que el contenido normativo demandado no se oponía a la Constitución, por cuanto: (i) **el control sobre los contratos estatales liquidados o terminados no es el único momento en que se lleva a cabo el control fiscal**, dado que este puede efectuarse a partir de su legalización y durante su ejecución; (ii) el control posterior no es en sí mismo inoportuno, pues este debe iniciarse una vez ejecutadas las operaciones o procesos objeto de control y antes de que prescriban las acciones correspondientes.

La Corte precisó que el control fiscal respecto de los contratos estatales “se ejerce a partir de su perfeccionamiento, durante todo el proceso de ejecución, y después de su liquidación o terminación”. Dentro del mismo, cabe distinguir dos momentos: “1. una vez concluidos los trámites administrativos de legalización de los contratos, es decir, cuando se ha perfeccionado el acuerdo de voluntades, para vigilar la gestión fiscal de la administración y, en general, el cumplimiento de las normas y principios que rigen la contratación estatal. Igualmente, se deberá ejercer control posterior sobre las cuentas y pagos derivados del contrato, y 2. una vez liquidados o terminados los contratos, para ejercer un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Por otra parte, el artículo 2483 del Código Civil señala, que el acuerdo transaccional produce el efecto de cosa juzgada en última instancia, es decir, que los aspectos que fueron objeto de transacción no podrán ventilarse ante los estrados judiciales.

Procesos Sancionatorios Contractuales por Incumplimiento

La interventoría ejercida por HVM CONSULTORÍA SAS, determinó incumplimientos en el plan de trabajo presentado por el contratista CONSORCIO ESTRATEGIA SOCIAL 2018, razón por la cual, en cumplimiento de las obligaciones contractuales dio aviso a la SDHT, solicitando la iniciación de los procesos sancionatorios.¹⁰ Con el ejercicio de la actividad interventora se determinaron 3 incumplimientos los cuales fueron tramitados de la siguiente forma:

Resolución # 169 de abril 2 de 2019, terminado con exoneración del contratista, por haberse superado las circunstancias de hecho y de derecho.

Resolución # 170 de abril 2 de 2019, terminado con exoneración del contratista, por aplicación de la causal del artículo 68 de la Ley 80 de 1993.

El tercer proceso sancionatorio, actualmente se encuentra en trámite, con el decreto de pruebas y bajo la custodia de la SDHT.

3.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por infracciones a los principios de Transparencia, Planeación, Responsabilidad, Deber de Selección Objetiva, Racionalidad de la Intervención Estatal, la Libre Concurrencia; y contratación oportuna de las interventorías contenidos en la Ley 80 de 1993, dentro de los Contratos 484, 485, 755 y 765 de 2018

- Contratos 484 y 485 de 2018

la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.”³². En o momentos diferenciados: (i) la labor de vigilancia propiamente dicha, a través de la práctica de auditorías; (ii) el inicio de procesos de responsabilidad fiscal (C-577/2009). En relación definitiva, de los pronunciamientos analizados se infiere que la naturaleza posterior del control fiscal externo que lleva a cabo la Contraloría no desdice su carácter amplio e integral, ni riñe con que el mismo se realice de manera oportuna (C-623/99, C-967/2012). Dicho control comprende dos actividades con la primera, el momento que marca el inicio de la intervención legítima del ente de control es una vez la entidad sujeta a control ha adoptado las decisiones relativas a la disposición de recursos públicos y ejecutado los procesos que serán objeto de fiscalización posterior (C-119/99, C-623/99, C-648/2002). Esto quiere decir que, **la Contraloría no debe anticiparse ni inmiscuirse en la ejecución de procesos o la adopción de decisiones, sino que debe honrar el carácter posterior de su intervención y salvaguardar la necesaria autonomía del quehacer administrativo, y la del propio ente de control, ejerciendo sus atribuciones en forma posterior**³⁹ (Subrayado y resaltado fuera de texto).

¹⁰ Contrato de Obra 485 de 2018, SDHT vs Consorcio Estrategia Social 2018, Comunicación B2018.4110-3146.HMV4110-2018, que contiene el informe sobre incumplimiento de obligaciones, solicitud inicio procedimiento sancionatorio, carpeta 1, folios 44 a 54.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

La SDHT, realizó el proceso de selección SDHT-LP-001-2018, mediante el cual adjudicó los contratos 484 y 485 de 2018. En la etapa precontractual la SDHT, les fijó un plazo de 4 meses a partir de la celebración, al realizar la evaluación se evidenció que, la complejidad del objeto contractual dificultaba su ejecución en tan poco tiempo, aunado a ello el acta de inicio se firmó el 22 de junio de 2018, es decir, 54 días después de la suscripción de los mismos, evidenciándose un retraso significativo en la ejecución contractual, ello por cuanto la SDHT, no tenía contratada la interventoría, lo cual dio lugar a un nuevo desfase de 4 meses en el plazo del contrato.

El Contrato de Interventoría 487 de 2018, común a los 2 contratos fue suscrito hasta el 29 de mayo de 2019, en contravía a lo expresado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Una vez contratada la interventoría ejercida por HMV Consultoría SAS, se determinó aprobar la versión N° 11 del plan de trabajo presentado por el contratista Consorcio Estrategia Social 2018. Así las cosas, entre la presentación del citado plan, las correcciones y su aprobación, transcurrió un término de 35 días, que nuevamente afectó el plazo pactado para la ejecución contractual.

- En la etapa de ejecución el contratista, de 1.692 predios viables, no pudo integrar 505, porque los beneficiarios no aceptaron la aplicación de pintura ni de barniz en sus fachadas, al ser estas en ladrillo a la vista.
- Hubo incumplimiento del cronograma y a los compromisos adquiridos con la comunidad, para los primeros días del mes de diciembre del 2018, porque el Consorcio no contaba con la aprobación de las fichas técnicas de pintura por parte de la interventoría, según lo presentado en el mes de noviembre de 2018.
- No se cumplió con las especificaciones técnicas requeridas en el anexo técnico, de acuerdo con lo indicado por HMV Interventoría.
- Las ejecuciones de algunas obras se realizaron en diferentes fechas, a las inicialmente programadas.
- En cuanto al desarrollo de voluntariados -teniendo en cuenta que la comunidad no contaba con los insumos para que los mismos aportaran en el embellecimiento de las viviendas-, estas acciones tuvieron que ser reprogramadas y fueron implementadas a partir del mes de marzo de 2019.
- En la ejecución de la estrategia en el barrio Urbanización Las Colinas que **“la no entrega oportuna de los insumos por parte de contratista a la comunidad para que ésta embelleciera sus viviendas y debido al repetido cambio de las fechas de entrega de pintura, en el momento en que se convocó a los beneficiarios para que reclamaran los insumos éstos ya sentían desconfianza”** (Subrayado y resaltado fuera de texto).



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- Durante la ejecución del contrato el contratista cambió / reemplazó profesionales sociales y técnicos debido a:
 - o Renuncia de los profesionales.
 - o Terminación de contrato sin renovación, en algunos casos porque los profesionales no estaban generando los resultados esperados.

Estas situaciones y ante la imposibilidad de la ejecución del plazo establecido en los contratos, conllevó a la SDHT, a celebrar dos (2) contratos de transacción.

La SDHT, realizó el proceso de selección SDHT-LP-001-2018, mediante el cual adjudicó los contratos 484 y 485 de 2018.

El objeto de los contratos fue direccionado a: *“Realizar acciones que promuevan el embellecimiento, mejoramiento y transformación social y física de los territorios, por medio de estrategias culturales y artísticas que fortalezcan la participación ciudadana.”*

En la etapa de planeación, al adjudicar los contratos la SDHT, les fijó un plazo de 4 meses a partir de la celebración; al realizar su evaluación se evidenció que:

- La complejidad del objeto contractual dificultaba su ejecución en tan poco tiempo, tal como lo estableció la Veeduría Distrital¹¹ cuando puntualizó: *“En el presente caso, se evidenció desde el inicio, cierta falencia en los estudios y documentos previos que de ser adecuadamente elaborados, le hubieran permitido a la SDHT determinar que era necesario tener claro que los contratos exigían un plazo de ejecución superior al previsto en el proceso de selección SDHT-LP-001-2018. No obstante lo anterior, la SDHT decidió tanto en los estudios previos como en el pliego de condiciones definitivo disminuir el plazo de ejecución inicialmente señalado en dos meses...”*
- El acta de inicio se firmó el 22 de junio de 2018, es decir, 54 días después de la suscripción de los mismos, evidenciándose un retraso significativo en la ejecución contractual, lo cual también fue resaltado en el Informe de Veeduría citado, así: *“... no tenía contratada la interventoría, lo cual dio lugar a un desfase de 4 meses en el plazo del contrato.”* El Contrato de Interventoría 487 de 2018, fue suscrito hasta el 29 de mayo de 2019, en contravía a lo expresado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

¹¹ VEEDURÍA DISTRITAL. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL A LA SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT-SDHT (Enero a diciembre 2018), realizado en mayo de 2019, disponible en: <http://veeduriadistrital.gov.co/content/Informes-2019>, consultado octubre 31 de 2019



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

Una vez contratada la interventoría ejercida por HMV CONSULTORÍA SAS, se determinó aprobar la versión N° 11 del plan de trabajo presentado por el contratista CONSORCIO ESTRATEGIA SOCIAL 2018, no sin antes establecer que: *“...las versiones anteriores presentaron un cúmulo de observaciones sustanciales que solo se vieron resueltas parcialmente...”*¹² es decir, estas falencias y debilidades se atribuyen al contratista por no administrar en forma adecuada, la logística requerida para el inicio del plan de trabajo.

Observa este órgano de control que entre la presentación del plan de trabajo del contratista, las correcciones y su aprobación discurrió un término de 35 días, que nuevamente afectó el plazo pactado por las partes para la ejecución contractual.

En la etapa de ejecución del objeto contractual se evidenciaron serias dificultades, por cuanto el contratista, no pudo integrar a algunos beneficiarios del proyecto, quienes no aceptaron la aplicación de pintura en sus fachadas, al ser de ladrillo a la vista. Este fue el resultado de no seleccionar adecuadamente los territorios objeto de la intervención.

La actividad contractual del Estado es una modalidad de gestión pública, regida por los principios de *“igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad previstos en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política como parámetros específicos del cumplimiento de la función administrativa,”*¹³ El fin de la contratación pública está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos *“instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo”*¹⁴

En ese orden de ideas, la defensa del principio del interés general no solo constituye la finalidad primordial sino el cimiento y la estructura de la contratación administrativa, *“...y en esa medida todas las actividades que se desarrollan en torno a la contratación pública son preponderantemente regladas, quedando muy poco espacio para la discrecionalidad.”*¹⁵ A la vez un fin constitucionalmente legítimo, el cual es el de garantizar que la contratación estatal se realice con apego a los principios de Eficiencia, Eficacia, Imparcialidad, Transparencia y Objetividad.

¹² Contrato de Obra 485 de 2018, SDHT vs Consorcio Estrategia Social 2018, Comunicación B2018.4110-3146.HMV4110-2018, que contiene el informe sobre incumplimiento de obligaciones, solicitud inicio procedimiento sancionatorio, carpeta 1, folios 44 a 54.

¹³ Colombia. Corte Constitucional Sentencia C-088 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz). Reiterada en la sentencia C-372 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño), disponible en [www. http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-398-95.htm](http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-398-95.htm), consultado en noviembre 15 de 2019

¹⁴ Colombia. Corte Constitucional Sentencia C-618 de 2012, disponible en [www. http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-398-95.htm](http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-398-95.htm), consultado en noviembre 16 de 2019

¹⁵ Ídem



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

Dada la evolución en materia de contratación pública y de las condiciones bajo las cuales los particulares contratan con el Estado, *“ya no se está ante reglas que buscan morigerar el poder exorbitante del Estado, sino ante directrices que pretenden satisfacer los principios que orientan la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Carta (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad), y que imponen a las entidades estatales asegurar el cumplimiento de tales principios en los contratos que celebran.”*¹⁶

En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, *“puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado”*.¹⁷

Es claro que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 los servidores públicos deberán en todo tiempo tener en cuenta que al celebrar contratos y a través de la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en su consecución. Situación que en el presente caso no tuvo ocurrencia en forma adecuada, lo que conllevó a la SDHT, a celebrar dos (2) contratos de transacción.

Se evidencian en la evaluación a los contratos, falencias y debilidades en el proceso en las fases precontractual y contractual. En el presente caso, se comprobó desde el inicio, inexactitudes en los estudios y documentos previos, que de ser adecuadamente elaborados, le hubieran permitido a la SDHT determinar que era necesario, que los contratos analizados, exigieran un plazo de ejecución superior al previsto en el proceso de selección SDHT-LP-001-2018.

No obstante lo anterior, la SDHT decidió tanto en los estudios previos como en el pliego de condiciones definitivo, disminuir su plazo de ejecución –del inicialmente señalado- en dos meses; adicionalmente, se demoró dos meses para firmar el acta de inicio de los contratos de obra porque no tenía contratada la interventoría, lo cual dio lugar a un desfase de 4 meses en el plazo del contrato.

La disminución inicial del plazo de ejecución en el proceso de contratación, dio lugar a que los interesados en participar en el proceso de selección no presentaran sus propuestas.

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ *Ejusdem*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

En torno al principio de Planeación, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹⁸, señaló: *“La ausencia de la planeación ataca la esencia misma del interés general, se reitera, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal”*, desconociendo en consecuencia principios, reglas fundamentales y requisitos previos dentro de los procesos contractuales. Es decir, en presunta infracción a lo dispuesto en el principio de Legalidad.

En la jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente de la Sección Tercera, el principio de Planeación ha sido delimitado en los últimos años de la siguiente manera:

- La buena fe exenta de culpa consagrada en el artículo 863 del Código de Comercio es desarrollo *“del principio general de planeación que debe informar toda actividad contractual del Estado”*
- Un *“debido proceso de planeación del negocio es garantía de una adecuada y seria inversión en los proyectos públicos”*
- Ahora bien, no toda falencia, debilidad e insuficiencia de planeación del negocio jurídico implica quebrantar el ordenamiento jurídico se fijan criterios: *“aquellas que desde el momento de la celebración del contrato hacen evidente que el objeto contractual no podrá ejecutarse o que su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros, o que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad contratante por los sobrecostos en que habrá de incurrirse por el retardo”*
- La falencia, debilidad e insuficiencia de planeación *“...es generadora de responsabilidad de los servidores públicos y las entidades estatales, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993”*, Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo.¹⁹
- Acorde con lo anterior, el numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 establece el principio de Responsabilidad, a que los servidores públicos están obligados cumplir los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. En ese orden de ideas, el principio de Planeación tiene un papel predominante en la etapa previa a la celebración del contrato, oportunidad

¹⁸ Sentencia con Radicado N° 110010326000201600101-00 (57.421) 02/29/2018, C. P. Jaime O. Santofimio G., consultada noviembre 18 de 2019.

¹⁹ Ídem



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

en la que es necesario el conocimiento real y efectivo de lo que se requiere satisfacer.

- Una vez leído el texto pertinente de la Resolución 852 de diciembre 13 de 2018, por el cual se actualiza el manual de contratación de la SDHT, encontramos en su artículo 12, que el comité evaluador tiene la facultad de: “...analizar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones y demás documentos que deban tenerse en cuenta para llevar a cabo la evaluación de conformidad con el deber de selección objetiva, previa recomendación al Ordenador del Gasto.”²⁰ (resaltado extratexto) Es decir existen, mecanismos dentro del proceso que facilitan la mejora la gestión fiscal de la SDHT, desde el proceso de planeación en la etapa precontractual.

- **Contrato 765 de 2018.**

Dentro del contrato 765 del 05 de octubre de 2018 suscrito entre la SDHT y Consorcio Infrarural 2018 con el objeto de: *“Realizar la construcción de las obras de mejoramiento en la intervención Integral. Ciudad Bolívar Borde Rural territorio con oportunidad Ciudad Bolívar-cable”*, con fecha de acta de inicio 2 de noviembre de 2018 y fecha de terminación 31 de diciembre de 2018, equivalente a 60 días de ejecución, se pudo observar lo siguiente: una (1) adición, tres (3) prórrogas y dos (2) suspensiones, llevando a que el plazo de su ejecución se ampliara a un (1) año; lo que denota inadecuado desarrollo del principio legal de Planeación, aunado al ejercicio inoportuno y deficiente de la supervisión.

Las normas de contratación le establecen a la administración la obligación de ejecutar los contratos dentro del plazo establecido, y es posible que ocurran imprevistos, pero no de la magnitud que eleven el plazo a 10 meses adicionales, lo que incrementó el plazo en 500% sin forma justificada.

- **Contrato 755 de 2018**

Contrato de prestación de servicios	SDHT-LP-007-2018
Contratista	Unión Temporal Transformando Vidas Con Color
Objeto	Prestar el servicio de transporte público terrestre automotor especial de pasajeros y de carga para el desarrollo de las actividades misionales y de inversión que adelante la Secretaría Distrital de Habitat.
Valor del contrato	\$9.409.606.986 incluido IVA

²⁰ Manual de contratación SDHT 2018, disponible en: https://www.habitatbogota.gov.co/sites/default/files/contratacion/Res-789_2017-manual-contratacion.pdf, consultado en noviembre 16 de 2019.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Plazo inicial	El término de ejecución del contrato será hasta el 31 de diciembre de 2018, contado a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, suscrito por el contratista y el supervisor del contrato.
Fecha de inicio del contrato	01 de noviembre de 2018
Prórroga No.1	90 días
Adición No. 1	\$ 3.094.230.383
Prórroga No. 2	90 días
Prórroga No. 3	45 días
Plazo final	Hasta el 14 de agosto de 2019
Fecha de terminación del contrato	Sin liquidar

Se evidencia una presunta infracción al principio de Planeación por parte de la Entidad, al no realizar los análisis necesarios para tener la plena certeza y conocimiento respecto de las necesidades y tiempos de ejecución del contrato en mención, lo que conllevó a las siguientes situaciones:

- Plazo de ejecución superior al previsto en el proceso de selección SDHT-LP-007-2018.
- El contrato se suscribió el día 08 de octubre de 2018 y su inicio se produjo hasta el día 01 de noviembre de 2018; es decir, aproximadamente un (1) mes después de su suscripción.
- En el contrato de interventoría, su “Acta de Inicio” se suscribió hasta el 19 de diciembre de 2018; un mes y 19 días después de la suscripción del “Acta de Inicio” contrato de obra.
- Fueron suscritas 3 prórrogas, las cuales en su mayoría se justificaron en factores externos al proceso contractual, que alteraron su normal desarrollo, a saber:
- Ausencia de los habitantes durante las jornadas de visita de caracterización social y la caracterización de las cubiertas.
- El proceso de selección y el contrato se estructuraron sobre el supuesto de la existencia de por lo menos 1.610 predios, cuando en realidad se encontró que habían predios adicionales -no reconocidos de manera previa por la SDHT-, de los cuales 1.253 requerían caracterización social y 980 caracterización técnica.
- En consecuencia de lo anterior, se realizó su adición en: tres mil noventa y cuatro millones doscientos treinta mil trecientos ochenta y tres pesos (\$ 3.094.230.383) M/CTE.

Por lo expuesto, respecto a los contratos 484, 485, 755 y 765 de 2018, observa este órgano de control que la Entidad, no dio cumplimiento al principio de la Planeación,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

constituyendo una presunta omisión al deber de cuidado, relacionado con una inadecuada inspección y vigilancia de la etapa precontractual, de conformidad con los hechos expuestos.

En este punto es necesario recordar, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 los servidores públicos, con la celebración de los contratos y su ejecución, buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, que colaboran con ellas en su consecución.

Las situaciones anteriores, evidencian posibles infracciones al principio de Planeación, el cual ha sido abordado en la jurisprudencia, como en apartes de la Sentencia C-300 de 25 de abril de 2012, de la Corte Constitucional y se encuentra directamente relacionado con los principios de Economía, Eficacia, Racionalidad de la Intervención Estatal y la Libre Concurrencia.

Las debilidades en la planeación del proceso de contratación, respecto al contenido de los estudios previos realizados por la SDHT, afectaron las estipulaciones iniciales del plazo y el valor del contrato.

Lo mencionado anteriormente, evidencian presuntas omisiones a los principios de Transparencia, Planeación, Responsabilidad y Deber de Selección Objetiva; así como, lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993; cláusulas 9°, literales 9.2 y numerales 12, de los Contratos 484 y 485 de 2018; en el contrato 755 de 2018 no fueron atendidos los principios de Economía, Eficacia, Racionalidad de la Intervención Estatal y la Libre Concurrencia, mencionados en el contenido de la Sentencia C-300 de 25 de abril de 2012, de la Corte Constitucional.

En el contrato 765 de 2018, se impactó de manera negativa el cumplimiento del plazo. Con esa actuación presuntamente pudieron haberse incumplido los deberes consagrados en los numerales 1, 2 y 15 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Constituyéndose en una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Las circunstancias descritas tienen origen en las falencias y debilidades de la entidad en la etapa precontractual, -fase de planeación- y de ejecución, al no aplicar los controles debidos contenidos en los procesos y procedimientos adoptados por la entidad, vigentes en la época de los hechos.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

Todo ello se aúna para dar como resultado la presunta inobservancia de la Constitución, la Ley y normas reglamentarias; además del cumplimiento de los procesos, procedimientos, actividades, contenidos en la Ley y el Sistema Integrado de Gestión, a que están obligados servidores públicos y contratistas y autoridades en la administración fiscalizada.

Análisis de la Respuesta:

Analizada la respuesta que suministró la SDHT mediante comunicación 2-2019-68588, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-29389 del 11 de diciembre de 2019 se concluye lo siguiente:

- **Contratos 484 y 485 de 2018:**

Evaluada la respuesta entregada por la SDHT, en lo relacionado con la fase de Planeación, la etapa precontractual, tuvo una disminución en el plazo de dos meses con lo cual afectó el principio de participación de los oferentes y como consecuencia, no aplicaron adecuadamente el principio de selección objetiva.

- **Contrato 755 de 2018:**

La respuesta entregada por la entidad no desvirtúa la observación, en consideración a que el plazo de ejecución fue superior al estipulado en plazo inicial así: *“El termino de ejecución del contrato será hasta el 31 de diciembre de 2018, contado a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, suscrito por el contratista y el supervisor del contrato.”* Por lo evidenciado, este no se cumplió, ya que el contrato finalizó efectivamente, el 14 de agosto de 2019.

En cuanto la diferencia entre la fecha de celebración del contrato y su acta de inicio, la entidad justifica *“teniendo en cuenta que existía como requisito previo para la suscripción del acta de inicio la presentación de las hojas de vida...(...)”*, con el argumento de la SDHT, no desvirtúa lo acotado por este Órgano de Control; puesto que desde los estudios previos, ya se encontraba contemplada dicha obligación. Ver numeral 8.2.2 *“REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA DEL PERSONAL PROFESIONAL HABILITANTE”* se establece que *“el proponente deberá allegar con la propuesta técnica, las certificaciones que acrediten la formación académica, la experiencia general y la experiencia específica, así como el anexo denominado carta de compromiso equipo humano mínimo”*.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

La SDHT no presentó ningún argumento, en relación con la suscripción de las tres prórrogas y sobre la ausencia de los habitantes durante las jornadas de visita, por lo tanto se ratifica esta observación.

En lo atinente a la deficiencias de la planeación relacionadas con la determinación del número total de predios a intervenir, la Entidad acotó: *“El proceso de selección y el contrato se estructuraron sobre el supuesto de la existencia de por lo menos 1.610 predios”*, si bien presenta argumentos en relación con la configuración arquitectónica de muy alta complejidad, -que no se tenía prevista inicialmente-; esto ratifica lo expuesto por la Contraloría, sobre el incremento en la cantidad de predios en un 78%, lo que hizo que se adicionara el contrato en \$3.094.230.383.

Se aceptan los argumentos de la entidad en lo relacionado con *“el contrato de interventoría, su “Acta de Inicio” se suscribió hasta el 19 de diciembre de 2018; un mes y 19 días después de la suscripción del “Acta de Inicio” contrato de obra.”* y se retira la observación.

- **Contrato 765 de 2018:**

Analizada la respuesta dada por la SDHT no desvirtúa la observación, en razón a que la entidad no justificó la aplicación parcial inadecuada del principio de Planeación, debido a que el plazo de ejecución presentó un incremento, al pasar de 2 meses, con las prórrogas y las suspensiones, se extendió hasta el 13 de noviembre de 2019, es decir, 10 meses más de lo inicialmente contemplado.

Por lo anteriormente expuesto, se ratifica la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual será trasladado al organismo competente e incluido en el plan de mejoramiento de la entidad.

3.3.3 Hallazgo Administrativo por autorización de pago en los soportes con inconsistencias e inexactitudes presentados por el contratista en el Contrato 765 del 05 de octubre de 2018.

La SDHT suscribió el contrato 765 del 05 de octubre de 2018 con el Consorcio Infrarural 2018, el valor del contrato fue por MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y UN PESOS \$1.966.586.941 M/CTE., incluido IVA.

El contrato contempló todos los gastos en que deba incurrir el contratista para el cumplimiento de su objeto, así como el pago del régimen impositivo y descuentos



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

establecidos en las normas vigentes, con base en los valores relacionados por el contratista en su oferta económica.

La fecha de suscripción del Acta de Inicio se dio el 2 de noviembre de 2018 y la finalización de la ejecución del contrato estaba prevista para el 31 de diciembre de 2018, cincuenta y nueve días de ejecución.

El 13 de diciembre del 2018, el contrato fue adicionado y prorrogado hasta el 13 de noviembre de 2019, por valor de NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS CUATRO PESOS (\$966.499.604) M/CTE

De la verificación efectuada a la ejecución del contrato, se observó que los documentos soportes presentados por el contratista, para el cumplimiento de su ejecución, en el primer pago, ocho (8) informes correspondientes al Acta No 1 y las Memorias de Cálculo de Cantidades de Obra del barrio el Paraíso por \$479.392.162, presentan fecha del 1 al 25 de abril de 2018, es decir, siete (7) meses antes de haber suscrito el acta de inicio, por lo que presuntamente se están tomando decisiones de pago sobre soportes con inconsistencias e inexactitudes.

Lo descrito trae como consecuencia, que se certifican los pagos mensuales de las actividades contratadas, basadas en los informes de supervisión sin verificar la oportunidad, consistencia y calidad del producto, la ejecución física real y las obligaciones del contrato; sin que haya una trazabilidad que facilite determinar la manera, como se dio su cumplimiento y/o ejecución.

Análisis de la Respuesta:

Del análisis efectuado a la respuesta remitida por la SDHT, mediante radicado de la Contraloría N° 1-2019-29389 de fecha 11 de diciembre de 2019, se concluye que de acuerdo a lo mencionado en el numeral 4.2 de la cláusula cuarta del contrato de obra 765 de 2018, donde establece que: *“LA INTERVENTORÍA podrá, en actas posteriores, realizar correcciones, ampliaciones, reducciones o modificaciones a cualquiera de las actas anteriores aprobadas por él y deberá indicar el valor correspondiente a la parte o partes de los trabajos que no cumplan con las especificaciones técnicas de las obras objeto del contrato, a efecto de que la SDHT, se abstenga de pagarlas o las compense con cuentas futuras a EL CONTRATISTA hasta que LA INTERVENTORÍA dé el visto bueno.(...)”*; y que efectuarán los respectivos ajustes en la etapa de liquidación del referido contrato.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Por lo anteriormente expuesto, se ratifica la observación y se configura solamente como hallazgo administrativo, el cual deberá ser incluido en el plan de mejoramiento de la entidad

3.3.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por presentar diferencias entre los valores de los costos directos de obra que figuran en las facturas de venta frente con las Actas de Obra Nos. 3, 4 y 5 en el Contrato de Obra N° 765 del 05 de octubre de 2018.

Realizada la verificación de la información contentiva en el expediente del Contrato de Obra No. 765 de 2018, -que se encuentra en ejecución- cuya forma de pago es: “El valor del presente contrato es la suma de MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y UN PESOS (\$1.966.586.941) M/CTE., incluido IVA. El valor incluye todos los gastos en que deba incurrir el contratista para el cumplimiento del objeto de la contratación, así como el pago de los impuestos, tasas, contribuciones y descuentos establecidos en las normas vigentes, el cual se ejecutará con base en los valores ofertados por el CONTRATISTA en su oferta económica”, se evidenció que se encontraron diferencias entre el valor en los Costos Directos de Obra de las Facturas de Venta frente a las Actas parciales de Obra Nos. 3, 4 y 5, los cuales presentaron inexactitudes en los valores, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2 Diferencias entre Total Ordenes de Pago Vs. Total Actas de Obra – CVP
Cifras en pesos

ACTAS Nos.	FECHAS ACTAS		Vr. Costos Directos de Facturas de Venta	Vr. total sumatoria de Actas de Obra	DIFERENCIAS (\$)
	Desde	Hasta			
Acta 1	01/04/2019	25/04/2019	239.847.432	239.847.432	0
Acta 2	13/05/2019	12/06/2019	215.509.060	215.509.060	0
Acta 3	13/06/2019	12/07/2019	410.840.137	449.919.489	-39.079.352
Acta 4	13/07/2019	12/08/2019	380.677.190	358.906.724	21.770.466
Acta 5	13/08/2019	13/09/2019	335.536.780	336.037.915	-501.135

Fuente: Información extractada del expediente del contrato 765_2018.

Elaboró: Equipo Auditor

A continuación relacionamos las diferencias presentadas:

- 1) Se observó que los costos directos de la Factura de Venta No.3 del 12/7/2019 presenta el valor de \$410.840.137 y la sumatoria de las Actas de Obra No.3 suman \$449.919.489, es decir, giraron un menor valor de \$39.079.352, de acuerdo a la Orden de Pago No.6056 de julio 18 de 2019.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- 2) Los Costos Directos de la Factura de Venta No.4 del 12/8/2019 reflejan el valor de \$380.677.190 y la sumatoria de las Actas de Obra No.4 ascienden a \$358.906.724 cancelando un mayor valor de \$21.770.466 con la Orden de Pago No.6063 de agosto 23 de 2019.
- 3) Se evidenció que los costos directos de la Factura de Venta No. 5 del 16/09/2019 presentan el valor de \$335.536.780 y el total de las Actas de obra No. 5 ascienden al valor de \$336.037.915 cancelando \$501.135 menos, mediante la Orden de Pago No. 6068 de septiembre 23 de 2019.

Por lo anterior, este Órgano de Control solicitó a la Administración las respectivas explicaciones de las inconsistencias presentadas y de acuerdo a la respuesta suministrada por la Entidad mediante radicado 2-2019-57952 de fecha octubre 21 de 2019, la SDHT reconoce que efectivamente cometieron errores y que la Interventoría está generando las subsanaciones del caso.

Es de anotar, que acorde con lo dispuesto en las Sentencias C-623 de 1999 y C-103 de 2015 de la Corte Constitucional donde establece que una vez terminado y liquidado el contrato deberá realizarse la evaluación correspondiente.

Las situaciones descritas se presentan por debilidades y deficiencias en el seguimiento, control y vigilancia, financiera y administrativa al contrato, por parte del Supervisor e Interventor del mismo, en la verificación de los soportes que dan cuenta de la ejecución de las obligaciones contractuales.

Lo descrito trae como consecuencia, que se certifican los pagos de las actividades contratadas basadas en los informes de supervisión sin previa confirmación y verificación de los soportes y sin que haya una trazabilidad que facilite determinar la manera del cumplimiento del contrato.

Estos hechos presuntamente contravienen lo establecido en los literales a), b) y f) del artículo 2, de la Ley 87 de 1993. Con esa actuación presuntamente pudieron haberse incumplido los deberes consagrados en los numerales 1, 2 y 15 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Constituyéndose en una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Análisis de la Respuesta:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

Del análisis efectuado a la respuesta remitida por la SDHT, mediante radicado de la Contraloría N° 1-2019-29389 de fecha 11 de diciembre de 2019, se concluye lo siguiente:

La entidad expresó que efectivamente se presentaron diferencias, en la sumatoria de los valores indicados en las actividades relacionados en las actas de obra Nos. 3, 4 y 5 y en virtud a lo señalado en el numeral 4.2 de la cláusula cuarta del contrato de obra 765 de 2018 que a la letra dice: “(...) LA INTERVENTORÍA podrá, en actas posteriores, realizar correcciones, ampliaciones, reducciones o modificaciones a cualquiera de las actas anteriores aprobadas por él y deberá indicar el valor correspondiente a la parte o partes de los trabajos que no cumplan con las especificaciones técnicas de las obras objeto del contrato, a efecto de que la SDHT, se abstenga de pagarlas o las compense con cuentas futuras a EL CONTRATISTA hasta que LA INTERVENTORÍA dé el visto bueno.(...)”.

Teniendo en cuenta que la entidad reconoce lo observado por este órgano de control, se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y el cual será trasladado al organismo competente e incluido en el plan de mejoramiento de la entidad.

3.3.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por omitir la publicación de las pólizas correspondientes a suspensiones y prórrogas en los contratos de Obra Pública 484 y 485 de 2018 y del contrato de Interventoría N° 487 de 2018, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública- www.secop.gov.co.

Se evidenció que la SDHT no realizó la publicación de las pólizas que garantizan el cumplimiento y demás obligaciones del contratista, en el portal www.secop.gov.co, presentando omisión en el cumplimiento de tal requisito.

La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los documentos del proceso y los actos administrativos del contrato. En ese sentido, el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, ha definido que los Documentos del Proceso son: los estudios y documentos previos; el aviso de convocatoria; los pliegos de condiciones o la invitación; adendas; oferta; informe de evaluación; contrato y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante su desarrollo.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

“Ahora, cuando se dice que cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación, se hace referencia a todo documento diferente a los mencionados, siempre que sea expedido dentro del Proceso de Contratación.”²¹

La normatividad en cita, establece la obligación de publicar todos los contratos que se realicen con cargo a recursos públicos, es así que los sujetos obligados deben publicar la información relativa a la ejecución de sus contratos, obligación que fue desarrollada por el Decreto 1081 de 2015, el cual estableció que para la publicación de la ejecución de los contratos, los sujetos obligados deben publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor que aprueben la ejecución del contrato

La publicación de los actos jurídicos y administrativos derivados del proceso de contratación estatal, proferidos en cada una de sus etapas, es una obligación legal regulada por la normatividad vigente y la publicación de los mismos es de imperativo cumplimiento.

Por otro lado, la ley dispone que la SDHT, es la responsable que la información publicada en el portal web www.secop.gov.co, sea oportuna, coherente y fidedigna con la que reposa en las carpetas que contiene el proceso de contratación estatal y demás actuaciones.

Las circunstancias descritas evidencian deficiencias en la organización institucional, para adelantar la publicación oportuna de los procesos de contratación; así como, de una adecuada verificación de los registros que se efectúan en el SECOP por disposición legal y demás normas reglamentarias; así como, de los procesos, procedimientos y actividades, contenidos en la ley y el Sistema Integrado de Gestión, a que están obligados los servidores públicos/contratistas del sujeto de control.

Por lo anterior, estos hechos contravienen lo establecido en los artículos 2.2.1.1.1.3.1 y 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015²², vigente para la época de los hechos. De igual forma, fueron transgredidos los literales e) y

²¹ Colombia compra eficiente, Documentos que deben publicarse en el SECOP, disponible en <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/content/documentos-que-deben-publicarse-en-el-secop>, consultado noviembre de 2019.

²² “Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.”



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

g) del artículo 2, de la Ley 87 de 1993; así como posiblemente se vulneró lo establecido en el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002. Constituyéndose en una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Análisis de la Respuesta:

Una vez analizada la respuesta de la SDHT allegada con el radicado No. 2-2019-68588 de diciembre 11 de 2018, se considera que:

En la respuesta del informe no existen anexos adicionales (pantallazos del portal SECOP) que prueben lo afirmado por la SDHT, razón por la cual, una vez efectuada su evaluación, se ratifica la observación constituyéndose como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el cual será trasladado al organismo competente e incluido en el plan de mejoramiento de la entidad.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

4. OTROS RESULTADOS

4.1 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL-SDHT

El órgano de Control evidenció Beneficios de Control Fiscal cuantificables, debido a que SDHT realizó las gestiones pertinentes ante COLPATRIA para el reintegro de los recursos no ejecutados por el Convenio Interadministrativo 373/2015 “Usme Tres Quebradas”, los cuales ascienden al valor \$23.062.136.451, que corresponden a \$22.616.685.000 del valor del convenio y sus rendimientos por valor de \$445.451.451.

Lo anterior obedece, al contenido del Informe de Auditoria de Regularidad a la SDHT, periodo auditado 2015; PAD 2016, donde se presentó un hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria “numeral 2.1.3.13”, por las irregularidades en la suscripción del Convenio N° 373 de 2015, por un valor inicial de \$22.616.685.000, monto que no se ejecutó por parte de las entidades que los suscribieron.

Efectuada la evaluación, se determinó que a la fecha de celebración del convenio la SDHT, no contaba con los documentos técnicos necesarios para garantizar la ejecución del proyecto denominado “Tres Quebradas”. Además, no existió la modelación económica, para la construcción de viviendas de los recursos asignados por la SDHT en la unidad de gestión 1, saneamiento predial, estudio de afectaciones por riesgos naturales antrópicos, reservas viales, entre otros.

En el informe de supervisión del Convenio Interadministrativo No 373, de la Subdirección de Recursos Privados de la SDHT, del 20 de septiembre de 2016, se determinaron las actividades, responsables y fechas para su terminación así:

1. *Realizar un comité técnico para establecer la ruta y cronograma para proceder a la Liquidación del convenio por mutuo acuerdo. 15/07/2016.*
2. *Concepto financiero y técnico sobre la inviabilidad del proyecto tres quebradas y la Aplicación de subsidios. 05/08/2016.*
3. *Reunión técnica de seguimiento y análisis de concepto aportado por Metrovivienda. 18/08/2016.*
4. *Comité operativo del convenio No 373 de 2015 y toma de decisiones respecto a la Liquidación del convenio. 01/09/2016.*
5. *Proceso de liquidación de recursos en el encargo fiduciario, retorno de los recursos girados a Hacienda terminación y liquidación del convenio. 31/10/2016.*

Mediante Acta del 3 de octubre de 2016, el Gerente General de Metrovivienda y el Director Administrativo de la Dirección Gestión Corporativa y CID de la SDHT,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá

acordaron la modificación, terminación anticipada y liquidación de mutuo acuerdo del Convenio Interadministrativo No 373 de 2015, dados los hallazgos realizados por la Contraloría Distrital; referente a la Cláusula Tercera, Parágrafo Cuarto, *“ los recursos de este convenio no se constituyen en aportes de capital para Metrovivienda ni afectan su patrimonio, toda vez que la titularidad de los recursos son de la Secretaría Distrital de Hábitat”*.

En cumplimiento de la Cláusula Décima Segunda, se concluyó que *“de manera libre y voluntaria de común acuerdo la SDHT y METROVIVIENDA deciden dar por terminado el convenio 373 de 2015”*.

En consideración a lo expuesto, se establece un beneficio de control fiscal cuantitativo por recuperación, por la suma de VEINTITRES MIL SESENTA Y DOS MILLONES CIENTO TREINTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS MCTE \$23.062.136.451.

4.2 GESTIÓN DERECHOS DE PETICIÓN

4.2.1 DPC 1024 con número de radicado 2-2019-14592 de julio 7 de 2019, en el cual se solicita se investiguen los Contratos 484 y 485 (SDHT-LP-001-2018) y 755,765, 802 y 607 de 2018.

4.2.2 DPC 863-19, con número de radicado 1-2019-12986 de mayo 27 de 2019, en el cual se solicita se investiguen el contrato 485 de 2018, grupo 3 del barrio Las Colinas, localidad Rafael Uribe. Contestado con Radicado N° 2-2019-24448 de 20 de noviembre de 2019.

4.2.3 DPC 1798-19 con número de radicado 1-2019-25219 de octubre 18 de 2019, en el cual se solicita se informe el estado actual de los Contratos 484 y 485 de 2018 (SDHT-LP-001-2018)



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ²³
1. Administrativos	5	NA	3.1.1 3.3.2. 3.3.3 3.3.4 3.3.5
2. Disciplinarios	3	NA	3.3.2. 3.3.4 3.3.5
3. Penales	0	NA	
4. Fiscales	0	NA	

²³ Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el informe.