

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 1 de 17	Revisión 1

OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL

**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AEF-011-2023.
INSTITUTO DE VIVIENDA DE BUCARAMANGA
PVCFT**

INFORME DEFINITIVO

**BUCARAMANGA
Julio 14 de 2023**

 CONTRALORIA Municipal de Bucaramanga	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 2 de 17	Revisión 1

VIVIANA MARCELA BLANCO MORALES

Contralor de Bucaramanga

GERMAN PEREZ AMADO

Jefe de Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental - Supervisor

EQUIPO DE AUDITORÍA

LIZETH DAYANA SALAZAR CH.

Auditor Fiscal - Líder de Auditoría

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 3 de 17	Revisión 1

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. OBJETIVOS	5
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORIA.....	5
2.2 FUENTES DE CRITERIO	5
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	5
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO.....	5
2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	5
2.6 FUNDAMENTO DEL CONCEPTO.....	5
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS	6
3. OBJETIVOS Y CRITERIOS	6
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	6
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	7
4.1.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	7
4.1.2 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A AUDITORIAS ANTERIORES	8
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 Y 2	8
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	16
4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	17
5. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....	17

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 4 de 17	Revisión 1

Bucaramanga, 14 de julio de 2023

Arquitecto

JOAQUIN AUGUSTO TOBON

Director General

Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga - INVISBU

direccion@invisbu.gov.co

control.interno@invisbu.gov.co

Ciudad.

Asunto: INFORME DEFINITIVO DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AEF-011-2023 – INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA - INVISBU

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 272 de la Constitución Política (modificado con el Acto Legislativo 04 de 2019) en consonancia con el artículo 4 Decreto 403 de 2020, practicó Actuación Especial de Fiscalización AEF-001-2023 al Instituto de Vivienda de Bucaramanga para la vigencia 2022, a través de los principios de la vigilancia y el control fiscal

Es responsabilidad del Instituto de Vivienda de Bucaramanga, el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría Municipal de Bucaramanga. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de Auditoría que contenga 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 Municipal de Bucaramanga, 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 las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en los papeles de trabajo debidamente adaptados por la Contraloría Municipal de Bucaramanga, los cuales reposan en los archivos del ente de control.

La auditoría se adelantó **al Instituto de Vivienda de Bucaramanga**. El período auditado correspondió a la vigencia 2022, abarcó el período comprendido entre el día 05 de septiembre de 2022 al día 31 de diciembre de 2022.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 5 de 17	Revisión 1

1. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

2.1.1 OBJETIVO GENERAL

Emitir un informe sobre el cumplimiento de los criterios evaluados, en todos los aspectos significativos, con el fin de evaluar si la gestión legal adelantada por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga – INVISBU, se ajustan a lo preceptuado en la ley.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la auditoría, las fuentes de criterio tenidas en cuenta fueron:

- Constitución Política de Colombia
- Ley 80 de 1993
- Ley 142 de 1994
- Ley 1150 del 2007
- Ley 1952 de 2019
- Ley 610 de 2000

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

En el presente ejercicio auditor se emitirá un concepto sobre el cumplimiento de los criterios evaluados en la gestión fiscal relacionados con los objetivos específicos durante la vigencia 2022

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de campo no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría. Se logró obtener todas las evidencias en forma directa en los tiempos establecidos, logrando recepcionar y analizar toda la información para avanzar con el trabajo y soportar el informe de auditoría.

2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

2.6. Fundamento del concepto

Como resultado de la auditoría adelantada, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, considera que, en lo referente a los objetivos generales y específicos, la información acerca de la materia controlada en

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 6 de 17	Revisión 1

la Entidad auditada resulta parcialmente conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

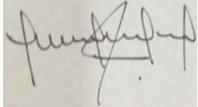
Como resultado de la presente auditoría, a la Contraloría Municipal de Bucaramanga, se determinó un (01) hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

PLAN DE MEJORAMIENTO

Como resultado de la presente auditoría, el **INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA – INVISBU**, debe elaborar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen al hallazgo identificado por la Contraloría Municipal de Bucaramanga como resultado del proceso auditor que hace parte de este informe.

El Plan de Mejoramiento como los avances debe ser presentado a través del sistema Rendición de cuentas y deberá remitirlo a los correos electrónicos: jefevigilanciafiscal@contraloriabga.gov.co, rofesionaluniversitario2@contraloriabga.gov.co, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 y siguientes de la Resolución 0220 de 2020.

Atentamente,

Equipo de Auditoría:			
Nombre	Cargo	Rol	Firma
GERMAN PEREZ AMADO	Jefe de Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental	Supervisor	
LIZETH DAYANA SALAZAR C.	Auditor Fiscal	Equipo Auditor	

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 7 de 17	Revisión 1

3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar si el otrosí 003 de 2022 realizado en el Contrato 062-2019 cumple con la norma contractual vigente y se halla enmarcado dentro del objeto contractual inicial.
- Verificar que los valores trasladados por concepto de subsidios estén debidamente sustentados.
- Verificar que los beneficiarios de los subsidios estén ocupando los bienes muebles asignados.
- Verificar las acciones de seguimiento de la Oficina de Control Interno.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

- Concepto y legalidad sobre la normatividad vigente acerca del otro si número 003 de 2022 realizado en el contrato No. 062-2019 al Dirección de tránsito de Bucaramanga.
- Verificación de aplicación de la ley 80 de 1993 y sus decretos complementarios
- Revisión de los principios de la contratación estatal, y de la función administrativa en la vigilancia y el control fiscal.
- Efectividad y cumplimiento de las obligaciones contractuales desde la supervisión, en cuanto a la entrega de las unidades de vivienda.
- Seguimiento oficina de Control Interno a los procesos objeto de la presente auditoria.

4. RESULTADOS DE AUDITORIA

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, con base en las facultades y atribuciones conferidas por los artículos 119 y 267 de la Constitución Política, el Decreto Ley 403 de 2020, llevó a cabo la Actuación Especial de Fiscalización AEF-011-2023 del Instituto de Vivienda de Bucaramanga, mediante el desarrollo de los objetivos general y específicos de la Auditoría de la referencia.

Encontrándonos en términos el Equipo Auditor, procedió a recopilar y revisar el material probatorio solicitado respecto la gestión contractual – otro sí No. 03-2022 realizada en el contrato No. 062-2019, respecto la evaluación del cumplimiento de la normatividad y de los principios de la contratación estatal, de la función administrativa, de la vigilancia y el control fiscal y de las actuaciones realizadas desde la vigilancia y supervisión.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 8 de 17	Revisión 1

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, al término de la Auditoría contará con un concepto integral sobre el cumplimiento de los criterios evaluados en relación con el cumplimiento de las actividades y objetivos específicos establecidos en el presente memorando.

4.1.1. MUESTRA DE AUDITORIA

Teniendo en cuenta el asunto objeto de la auditoría, no se realizó muestra de auditoría.

4.1.2 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO DE AUDITORIAS ANTERIORES

Teniendo en cuenta del PVCFT 2023 se realizó auditoría financiera y de gestión No. 007 de 2023 y como resultado se establecieron doce (12) hallazgos Administrativos, Disciplinarios (07), Fiscal (01).

4.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO No. 1 y 2

- **Verificar si el otrosí 003 de 2022 realizado en el Contrato 062-2019 cumple con la norma contractual vigente y se halla enmarcado dentro del objeto contractual inicial.**
- **Verificar que los valores trasladados por concepto de subsidios estén debidamente sustentados**

En atención a la Actuación Especial de Fiscalización No. 011-2023 adelantada al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma urbana del Municipio de Bucaramanga-INVISBU-, relacionada con la denuncia mediante la cual ponen en conocimiento los siguientes hechos: “*En el INVISBU se hace una adición en valor a un contrato que no tenía valor, sin sustento legal ni estudios previos cambiando el objeto del contrato, contrato 062-2019 construcción de viviendas en el Club de Tiburones II*” el Equipo Auditor configura el siguiente hallazgo:

HALLAZGO No. 01 ADMINISTRATIVA–DISCIPLINARIA–PRESUNTAS IRREGULARIDADES RELACIONADAS CON LA SUSCRIPCIÓN DEL OTRO SÍ No. 003-2022 AL INTERIOR DEL CONTRATO No. 062-2019

Revisado el Contrato No. 062 del 30 de abril de 2019, suscrito entre el Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del Municipio de Bucaramanga-INVISBU- y la Unión Temporal Bucaramanga AM, cuyo objeto era: “*Construir una unión temporal entre el Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del Municipio de Bucaramanga-INVISBU y la Unión Temporal Bucaramanga AM, con el propósito de adelantar el proyecto de vivienda norte club Tiburones II, dirigido a los beneficiarios*

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 9 de 17	Revisión 1

del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social “MI CASA YA”, así como construir, comercializar, hacer entrega y escrituración de las unidades de vivienda que resulten asignadas”, con un plazo inicial de 10 meses, en el que se estableció que el valor del contrato es sin cuantía puesto que no existe asignación de recurso por parte de la entidad pública al proponente.

El contrato actualmente se encuentra en ejecución producto de las reiteradas prorrogas que ha sufrido; el día 5 de septiembre de 2022, se suscribió otro sí modificatorio No. 3 mediante el cual se modificó la cláusula sexta del contrato la cual quedó en los siguientes términos:

“**CLAUSULA PRIMERA: MODIFICAR LA CLAUSULA SEXTA (VALOR DEL CONTRATO) DEL CONTRATO UNION TEMPORAL NORTE CLUB TIBURONES II, SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA-INVISBU-Y LA UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA AM PARA CONSTRUIR, COMERCIALIZAR, ESCRITURAR Y HACER ENTREGA DEL PROYECTO DE VIVIENDA “NORTE CLUB-TIBURONES II”, No. 062 DE 2019, modificada mediante otro sí No. 2 de fecha 19 de abril de 2021, la cual quedará de la siguiente manera de conformidad con las circunstancias expuestas en el informe del supervisor, estudio previo y en los considerandos del presente documento. CLAUSULA SEXTA –VALOR DEL CONTRATO: El valor de la contratación a realizar es sin cuantía puesto que no existe asignación de recurso por parte de la entidad pública al proponente, es por ello que el valor del proceso es cero. El número de viviendas a construir es de TRESCIENTAS (300) y el valor por unidad de vivienda será de NOVENTA (90) SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV); en cualquier caso el CONTRATISTA Y/O UNIONISTA, solo podrá acceder hasta máximo de OCHENTA Y OCHO (88) SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV) toda vez que los otros DOS (02) SMLMV es el aporte del INVISBU que corresponde a una parte del valor del terreno para completar los NOVENTA SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV) a la fecha de la escrituración. **PARAGRAFO PRIMERO.** El valor correspondiente a NOVENTA (90) SMLMV por vivienda, sólo podrá aplicado una vez suscrito el otrosí modificatorio al contrato correspondiente, respecto de las viviendas que se encuentran pendientes de construir y comercializar, así como de aquellas nuevas que se incluyan en los diferentes convenios que se suscriban con el Municipio de Bucaramanga para brindar soluciones de reubicación requeridas. Para todas aquellas viviendas que se encuentran ya comercializadas o incluidas en cualquier convenio suscrito con el Municipio de Bucaramanga o el INVISBU, se mantendrá el precio inicialmente pactado de SETENTA (70) SMLMV. **PARAGRAFO SEGUNDO.** La comercialización de las nueve (9) unidades de vivienda entre el unionista UNION TEMPORAL BUCARAMANGA AM y el INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA INVISBU, para lograr la reubicación del 100% de los damnificados del incendio ocurrido en el asentamiento nuevo horizonte de la mano de Dios del Municipio de Bucaramanga, se mantendrá el valor estipulado en la cláusula tercera del otrosí modificatorio No. 2 de fecha 19 de abril de 2021, es decir SETENTA SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV) y cuya fecha de escrituración y entrega deberá efectuarse en la vigencia 2022. **PARAGRAFO****

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 10 de 17	Revisión 1

TERCERO. Dentro del contrato 062 de 2019 y en la ejecución del PROYECTO DE VIVIENDA “NORTE CLUB-TIBURONES II” se contempla destinar un número de unidades de vivienda a la población objeto de reubicación, las cuales serán adquiridas por el Municipio de Bucaramanga de conformidad con los convenios que se suscriban para tales fines y/o por el INVISBU directamente, de conformidad con las autorizaciones y apropiaciones presupuestales que se realicen para tales fines, para lo cual se realizarán los trámites correspondientes ante la Fiducia, quien a su vez realizará el pago al constructor previa autorización expresa y escrita del INVISBU de la siguiente forma: 80% una vez se formalice la adquisición de las unidades de vivienda y se reciban los recursos en la fiducia, y el 20% restante a la entrega efectiva material y formal de las unidades a los beneficiarios, incluyendo protocolización de escritura pública y registro. El Saldo correspondiente al pago total de las viviendas se cancelará teniendo como base el salario mínimo legal mensual vigente del 2022...”.

Una vez analizado el contrato inicial se pudo establecer que dentro de las obligaciones específicas a cargo del INVISBU estaba la de transferir a la sociedad fiduciaria constituida por el contratista (UNIONISTA) el predio identificado con cédula catastral 01.06.0724.003.000, con matrícula inmobiliaria No. 300-251459, el cual fue entregado a título de subsidio en especie para el proyecto de vivienda “NORTE CLUB TIBURONES II”, con el fin de que la constructora VALU construyera y comercializara 300 unidades de vivienda por valor unitario de 70 SMLMV, en la que se definió que el contratista solo podría acceder hasta máximo 68 SMLMV toda vez que los otros 2 SMLMV corresponde al aporte en especie del INVISBU, que corresponde a una parte del valor del terreno para completar los 70 SMLMV, por tal razón el contrato es SIN CUANTIA ya que no existe asignación de recurso por parte de la entidad al proponente.

Posteriormente, el INVISBU, mediante Resoluciones No. 299 del 14 de septiembre de 2022, ordenó transferir \$774.400.000 a favor del fideicomiso inmobiliario Norte Club Tiburones II, por concepto de **adquisición** de 11 soluciones de vivienda para asignar al programa de reubicación liderado por el INVISBU, cuya forma de pago se haría en dos desembolsos, el primero por el 80% y el segundo por el 20% restante y Resolución No. 422 del 30 de noviembre de 2022, ordenó autorizar el giro de recursos por la suma \$2.288.000 para garantizar la reubicación de 26 familias en la modalidad de vivienda nueva quienes tendrán la calidad de propietarios en el proyecto de vivienda Norte Club Tiburones.

En esos términos para la vigencia 2022, el INVISBU realizó unas transferencias por la suma de \$2.604.800.000 a favor del FIDEICOMISO NORTE CLUB TIBURONES II, con cargo al Contrato No. 062 de 2019, amparados en el otrosí No. 03 del 5 de septiembre de 2022, para la adquisición de 37 unidades de vivienda para atender casos prioritarios de reubicación ordenados a través de diferentes sentencias judiciales en las que el INVISBU se encuentra vinculado.

En ese orden de ideas, se puede advertir que con la transferencia de estos recursos a favor del Contrato No. 062 de 2019, se modificó la naturaleza contractual, toda vez que lo que pretendía el INVISBU era la adquisición o compra de las unidades de vivienda construidas por CONSTRUCTORA VALU LTDA para las reubicaciones, en

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 11 de 17	Revisión 1

tratándose de una modificación del objeto del contrato implicaba la celebración de un nuevo contrato y no de un otrosí, el cual opera solamente cuando la modificación se refiere entre otras obligaciones como al valor y al plazo del negocio originalmente celebrado.

Ahora bien, si la modificación conduce a que lo celebrado entre las partes constituye un nuevo acuerdo negocial este debe cumplir con todos los requisitos legales, de ser el caso, como el de la selección objetiva del contratista.

Así mismo, se evidenciaron diferencias entre los requerimientos establecidos en los estudios previos que soportaron la necesidad de suscribir el otrosí modificatorio No. 3 y las condiciones que quedaron registradas en el otrosí, frente a la modificación de la forma de pago para la adquisición de viviendas por parte del Municipio de Bucaramanga y/o INVISBU, toda vez que en los estudios previos se estableció que la forma de pago sería del 50% de las unidades adquiridas a través de la fiducia y el 50% restante con la entrega material y formal a sus propietarios beneficiarios, no obstante, en el otrosí modificatorio No. 3 y en las resoluciones que autorizaron las transferencias se estableció como forma de pago el 80% una vez se formalice la adquisición de las unidades de vivienda y el 20% con la entrega efectiva y formal de las unidades a los beneficiarios incluyendo protocolización de escritura y registro, condición totalmente diferente a la establecida en los documentos previos.

Por otra parte y al momento de verificar el estado de los recursos transferidos en la vigencia 2022 al FIDEICOMISO NORTE CLUB TIBURONES II, se estableció mediante certificación de la administradora de negocios fiduciarios que, de estos recursos se realizaron pagos a diferentes proveedores por conceptos como liquidación laboral, compra de materiales, electrificadora, compra de papelería, arriendo, entre otros, lo cual no es consecuente con la finalidad del destino de estos recursos, teniendo en cuenta que lo que se pretendía por parte del INVISBU era la adquisición de unidades de vivienda y no la construcción y comercialización a terceros, el saldo a la fecha del encargo fiduciario FIDEICOMISO NORTE CLUB TIBURONES II es de \$1.348.552,79, sin que se a la fecha se haya hecho entrega real y material de las unidades de vivienda para las reubicaciones.

Esta situación acontece probablemente por un desconocimiento de la normatividad legal vigente aplicable al caso en concreto, lo cual trae como consecuencia una indebida estructuración del proceso contractual que se ve reflejado en procedimientos erróneos.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, el Equipo Auditor considera que se presentó una presunta falta en la inobservancia a la Ley 80 de 1993 y sus decretos complementarios y omisión a los principios de contratación estatal en el Instituto de Vivienda de Bucaramanga - INVISBU, por lo tanto, se configura una observación **ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.**

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

El párrafo primero de la cláusula sexta -valor del contrato- del contrato de unión temporal No. 062-2019 suscrito entre el INVISBU y LA UT BUCARAMANGA AM dispone lo siguiente:

Carrera 11 N° 34-52 Fase II Piso 4 / Conmutador 6522777/6303777
www.contraloriabga.gov.co / contactenos@contraloriabga.gov.co
 Bucaramanga, Santander / COLOMBIA

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 12 de 17	Revisión 1

“ Dentro del proyecto de las 300 soluciones, se destinarán un número un número de soluciones que en acuerdo con el diseño contemple bloques completos de soluciones en un número de 20 unidades destinados a población objeto de reubicación y que resulten de convenios de asociación con el municipio de Bucaramanga y/o reubicaciones a cargo del INVISBU, y el cual pueda asegurar el pago de la totalidad de la solución en una cuantía de 68 smlmv, a la unión temporal AM a través de la fiducia, de los apartamentos para familias de reubicaciones, pago que se realizara por avance de obra, trámite que deberá realizar la unión temporal Bucaramanga AM con la fiducia, previa aprobación de avance de obra de la siguiente manera: 1. El 50% de avance de obra se paga el 30% del valor de los apartamentos de reubicaciones, al avance del 70% se pagara el 40% de los apartamentos de reubicaciones y el 30% una vez finalice la terminación de los apartamentos para reubicaciones previa escritura, para lo cual deberá contar con el acta aprobada por la interventoría del respectivo avance. “

Conforme lo anterior, desde el momento en que nació a la vida jurídica el contrato de UT No. 062 de 2019, se previó entre las partes la posibilidad de disponer de una cantidad de unidades de vivienda para suplir las necesidades de reubicación del municipio de Bucaramanga, estableciéndose en este mismo documento, la forma en la que se cancelaría el valor por cada una de estas unidades. Esto quiere decir, que contrario a lo expuesto por el equipo auditor, la transferencia de los recursos efectuada durante la vigencia 2022 no modificó la naturaleza del contrato, pues conforme se evidencia de la cláusula anteriormente transcrita, desde el inicio y perfeccionamiento las partes previeron que si bien, el valor del contrato es sin cuantía, existía la posibilidad de disponer de unidades de vivienda en el proyecto, por lo cual, durante la vigencia 2019 se giró una suma de dinero correspondiente a las 20 unidades de vivienda relacionadas en el contrato inicialmente suscrito, sin que ello implique una modificación a su naturaleza, pues se reitera, el mismo contrato contemplaba esta posibilidad.

Posteriormente, el 19 de abril de 2021, se suscribió la prórroga en plazo No. 02 y otrosí modificatorio No. 02, en el que la cláusula segunda dispone:

“CLAUSULA SEGUNDA: MODIFIQUESE el numeral 7 del literal A de la cláusula segunda correspondiente a las obligaciones específicas del unionista agregando dos párrafos los cuales quedarán de la siguiente forma.

PARAGRAFO PRIMERO: De los 300 apartamentos que hacen parte del proyecto norte club tiburones II y de acuerdo con la propuesta comercial realizada por el unionista y aceptada por parte del supervisor de la Unión Temporal Norte Club Tiburones II del contrato de unión temporal No. 062-2019, **se tendrán que nueve(09) viviendas distintas de las veinte(20) ya asignadas para programas de reubicación** serán comercializadas entre el unionista Unión Temporal Bucaramanga AM y el Instituto de vivienda de Interés Social y Reforma Urbana-INVISBU-, para lograr la reubicación del 100% de los damnificados del incendio ocurrido en el asentamiento nuevo horizonte de la mano de Dios del municipio de Bucaramanga, en cumplimiento de lo establecido en el convenio interadministrativo No. 229-2019 (secretaría del interior municipio de Bucaramanga) – No. 78-2019 (INVISBU), para lo cual, la unión temporal Bucaramanga AM entregará en conjunto con las escrituras públicas debidamente registradas antes del 30 de junio de 2021, las nueve (09) soluciones de vivienda por valor cada una de setenta (70) SMLMV, discriminados así: a) en dinero: la suma equivalente a los 68 SMLMV al año de su escrituración, suma que el instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Bucaramanga- INVISBU- desembolsará por concepto de la compra de las nueve(09) viviendas, al fideicomiso inmobiliario norte club tiburones II de la siguiente manera: el 80% a la firma de este documento y el 20% restante inmediatamente después de la entrega de las nueve (09) viviendas a satisfacción en conjunto con la entrega de las escrituras públicas debidamente registradas, y b) en especie la suma equivalente a dos (02) SMLMV representados en el aporte del lote de terreno transferido por parte del INVISBU a título de fiducia mercantil e identificado con la matrícula

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 13 de 17	Revisión 1

inmobiliaria No. 300-251459, de los cuales el instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del municipio de Bucaramanga- INVISBU-- los acreditará mediante la asignación de los recursos en especie a través de acto administrativo, el cual será notificado a las nueve (09) familias beneficiarias de las unidades de vivienda ofertas por parte de la UT Bucaramanga AM.

PARAGRAFO SEGUNDO: que el pago de los recursos por la compra de las nueve (09) unidades de vivienda a realizar por parte del instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del municipio de Bucaramanga-INVISBU- a la fiducia, se encuentra sujeto al cumplimiento de las dos condiciones descritas anteriormente, que deberá acreditar el unionista Unión Temporal Bucaramanga AM ante el instituto de vivienda de interés social y reforma urbana del municipio de Bucaramanga-INVISBU-, por lo que una vez sea validado el cumplimiento de los requisitos para el pago y una vez la fiducia reciba los dineros de acuerdo a los porcentajes establecidos el unionista deberá tramitar la solicitud del pago y desembolso ante la fiducia”

Conforme se evidencia, en esta nueva modificación, suscita durante 2021, las partes ampliaron el alcance de la cláusula sexta del contrato, incluyendo la posibilidad de disponer de nueve (09) unidades de vivienda adicionales a las 20 inicialmente previstas, reiterando sin que esto implique, una modificación de la naturaleza del contrato.

Posteriormente, el 05 de septiembre de 2023, se suscribió el otrosí modificatorio No. 03, en el que la cláusula primera nuevamente modifica la cláusula sexta así:

siguientes cláusulas: **CLAUSULA PRIMERA: MODIFICAR LA CLAUSULA SEXTA (VALOR DEL CONTRATO) DEL CONTRATO UNION TEMPORAL NORTE CLUB TIBURONES II, SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA-INVISBU- Y LA UNION TEMPORAL BUCARAMANGA AM PARA CONSTRUIR, COMERCIALIZAR, ESCRITURAR Y HACER ENTREGA DEL PROYECTO DE VIVIENDA "NORTE CLUB – TIBURONES II", No. 062 DE 2019, modificada mediante otrosí No. 2 de fecha 19 de abril de 2021, la cual quedará de la siguiente manera de conformidad con las circunstancias expuestas en el informe del supervisor, estudio previo y en los considerandos del presente documento: "CLAUSULA SEXTA - VALOR DEL CONTRATO: El valor de la contratación a realizar es sin cuantía puesto que no existe asignación de recurso por parte de la entidad pública al proponente, es por ello que el valor del proceso es cero. El número de viviendas a construir es de TRESCIENTAS (300) y el valor por unidad de vivienda será de NOVENTA (90) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV) ; en cualquier caso el CONTRATISTA Y/O UNIONISTA, solo podrá acceder hasta máximo de OCHENTA Y OCHO (88) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV) toda vez que los otros DOS (02) SMLMV es el aporte del INVISBU que corresponde a una parte del valor del terreno para completar los NOVENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV) a la fecha de la escrituración. PARAGRAFO PRIMERO.** El valor correspondiente a NOVENTA (90) SMLMV por vivienda, sólo podrá aplicado una vez suscrito el otrosí modificatorio al contrato correspondiente, respecto de las viviendas que se encuentren pendientes de construir y comercializar, así como de aquellas nuevas que se incluyan en los diferentes convenios que se suscriban con el Municipio de Bucaramanga para brindar soluciones de reubicación requeridas. Para todas aquellas viviendas que se encuentran ya comercializadas o incluidas en cualquier convenio suscrito con el Municipio de Bucaramanga o el INVISBU, se mantendrá el precio inicialmente pactado de SETENTA (70) SMLMV. **PARAGRAFO SEGUNDO:** Las comercialización de las nueve (9) unidades de vivienda entre el unionista UNION TEMPORAL BUCARAMANGA AM y el INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA INVISBU, para lograr la reubicación del 100% de los damnificados del incendio ocurrido en el asentamiento nuevo horizonte de la mano de Dios del Municipio de Bucaramanga, se mantendrá el valor estipulado en la cláusula tercera del otrosí modificatorio No. 2 de fecha 19 de abril de 2021, es decir SETENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV) y cuya fecha de escrituración y entrega deberá efectuarse en la vigencia 2022. **PARAGRAFO TERCERO:** Dentro del contrato 062 de 2019 y en la ejecución del PROYECTO DE VIVIENDA "NORTE CLUB – TIBURONES II" se contempla destinar un número de unidades de vivienda a la población objeto de reubicación, las cuales serán adquiridas por el Municipio de Bucaramanga de conformidad con los convenios que se suscriban para tales fines, y/o por el INVISBU directamente, de conformidad con las autorizaciones y apropiaciones presupuestales que se realicen para tales fines, para lo cual se realizarán los trámites correspondientes ante la Fiducia, quien a su vez realizará el pago al constructor previa autorización expresa y escrita del INVISBU de la siguiente forma: 80% una vez se formalice la adquisición de las unidades de vivienda y se reciban los recursos en la Fiducia, y el 20% restante a la entrega efectiva material y formal de las unidades a los

beneficiarios, incluyendo protocolización de escritura pública y registro. El saldo correspondiente al pago total de las viviendas se cancelará teniendo como base el salario mínimo legal mensual vigente del 2022. **CLAUSULA SEGUNDA: ADICIONAR LA**

En este sentido, se insiste, el otrosí No. 03, no modificó sino amplió el alcance del contrato 062 de 2019; esto es, la posibilidad de disponer de unidades de vivienda en el proyecto, sin que se limitara a un número específico de viviendas; todo esto, siempre y cuando existiera disponibilidad en el proyecto y la necesidad por parte del INVISBU' o de la alcaldía de Bucaramanga. En este sentido, se reitera, que contrario a lo expuesto por el equipo auditor, el otrosí No. 03 no modifico la naturaleza del contrato, pues desde su suscripción se preveía la posibilidad de disponer de unidades de vivienda, situación que se amplió con el otrosí No. 02 y otrosí No. 03 del contrato No. 062 de 2019, conforme se indicio previamente y puede verificarse en los documentos que integran el expediente contractual y han sido puestos en conocimiento del ente auditor en los diferentes requerimientos realizados.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 14 de 17	Revisión 1

Ahora bien, en lo que respecta con la contradicción entre el estudio previo y la minuta del otrosí relacionada con el porcentaje de pago de las unidades de vivienda, es necesario precisar, que obedeció a un error involuntario al momento de la elaboración de los documentos, pero que, en todo caso, es el contenido del otrosí el que genera efectos y obligaciones para las partes intervinientes.

Respuesta remitida por Neyde Fernanda Contreras; subdirectora jurídica de la época:

“Buenas tardes,

En atención al informe de la Contraloría General de Bucaramanga, me permito señalar que respecto de las modificaciones realizadas al contrato No 062 de 2019 y que constan en el otrosí No 3, en lo referente a los aspectos jurídicos, estas obedecieron al acuerdo de partes en virtud del contrato de unión temporal regulado por la ley 80 de 1993, el cual establece que son contratos de colaboración en los que dos o más personas (jurídicas y/o naturales) presentan conjuntamente una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato o proyecto.

Las modificaciones realizadas en virtud de este acuerdo, correspondieron a las obligaciones de las partes pactadas desde el inicio del contrato y versaron siempre solo el mismo proyecto de vivienda denominado norte club tiburones II. Desde el marco jurídico dichas modificaciones son válidas porque obedecen al acuerdo de voluntades de las partes. El contrato 062 de 2019 **corresponde a un CONTRATO DE UNIÓN TEMPORAL denominado NORTE CLUB TIBURONES II, SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA -INVISBU- Y LA UNIÓN TEMPORAL BUCARAMANGA AM PARA CONSTRUIR, COMERCIALIZAR, ESCRITURAR Y HACER ENTREGA DEL PROYECTO DE VIVIENDA “NORTE CLUB – TIBURONES II” No. 062 DE 2019** y cuyo marco jurídico se termina para la ejecución del proyecto de vivienda de manera conjunta y de este documento se desprenden varias obligaciones conjuntas para las partes porque ellas son solidariamente responsables en el cumplimiento y en la ejecución.

En la modificación de la cláusula “VALOR” que desde el momento de la constitución de la unión temporal así fue denominada, versó sobre los valores topes de la vivienda establecidos para la comercialización de las mismas. La comercialización de las viviendas correspondía a la ejecución del proyecto de vivienda norte club tiburones II, el cual debía materializarse posteriormente con la suscripción de las respectivas compraventas reguladas por la normatividad vigente una vez estas estuvieran construidas, lo cual se llevaría a cabo en el mes de noviembre de 2022 de acuerdo a lo señalando por la constructora y por la supervisión del proyecto a cargo de la subdirección técnica”.

Conforme los argumentos expuestos y los documentos que integran el expediente contractual, se desvirtúan la observación realizada por el ente auditor, por lo que solicito respetuosamente cerrar la actuación especial de fiscalización no. AEF-011-2023”

CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR:

No son de buen recibo las argumentaciones entregadas por el sujeto de control para el asunto que nos ocupa en virtud de las consideraciones del orden legal que expresaremos a continuación.

Téngase en cuenta que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reiterado **que cualquier modificación del objeto del contrato implica la celebración de un nuevo convenio y no de uno adicional**, el cual opera solamente cuando la modificación se refiere al valor y al plazo del negocio originalmente celebrado, mas no en cuanto a su objeto.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 15 de 17	Revisión 1

Es claro, entonces, que, conforme a la regulación legal y a la interpretación que de la misma han hecho el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tiene **carácter excepcional** y solo procede cuando con ella se pretenda garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado, y así pueda constatarse, que la causa de la modificación es real y cierta, y cuando se deriva de previsiones legales, esto es, cuando la modificación encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino, además, cuando tales situaciones ponen de presente la necesidad de dar cumplimiento a previsiones establecidas por el legislador. Así las cosas, para establecer si un contrato determinado puede ser susceptible de modificación se hace necesario que la Administración analice, en cada caso, la concurrencia de los aspectos antes referidos.

Además de lo anterior, las modificaciones no podrían suponer la variación del objeto de un contrato, pues ello supondría la alteración de su esencia y lo convertiría en otro tipo de negocio jurídico. Si se presentara esta situación lo indicado no sería modificar el contrato sino celebrar uno nuevo.

Así las cosas, se concluye que la respuesta o réplica del sujeto de control no desvirtúa la observación, la que es producto de una gestión, ineficaz, ineficiente, e inoportuna. Por lo anteriormente expuesto, se configura un **HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA**, el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento suscrito por el Representante Legal de la entidad, con el fin de que se implemente lo pertinente.

DICTAMEN DEL EQUIPO AUDITOR

ALCANCE DEL HALLAZGO: ADMINISTRATIVO

PRESUNTO RESPONSABLE Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma urbana del Municipio de Bucaramanga- INVISBU

ALCANCE DEL HALLAZGO: DISCIPLINARIO

**PRESUNTO RESPONSABLE: ANDRES BARRAGAN JEREZ –
Director Vigencia 2022**

NORMAS VIOLADAS Ley 1952 de 2019

4.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO No. 3
VERIFICAR QUE LOS BENEFICIARIOS DE LOS SUBSIDIOS ESTÉN
OCUPANDO LOS BIENES MUEBLES ASIGNADOS.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 16 de 17	Revisión 1

a la fecha de la presente Auditoría no se han realizado las entregas de las unidades de vivienda para las reubicaciones objeto de otro si No. 3, así, las cosas, no se ha cumplido con el objetivo de la entrega de las viviendas a los beneficiarios asignados.

Resaltando que en la Auditoría financiera y de gestión No. 07-2023, se configuró un hallazgo negativo administrativo al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma urbana del Municipio de Bucaramanga-INVISBU, el cual se transcribe así: **“en trabajo de campo el grupo auditor, evidencia un atraso representativo de la obra, toda vez que este debería estar entregado el día 12 de abril de 2020, y a la fecha de la auditoría aún se encuentra en ejecución, sufriendo prorrogas en tiempo, sin avizorar una terminación muy cercana.”**

Se evidencia la falta de intervención en el control de la obra, puesto que ni el interventor de la obra y mucho menos el supervisor están cumpliendo con lo preceptuado en el artículo 83 y 84 de Ley 1474 de 2011, así mismo la oficina jurídica ha hecho caso omiso a dar cumplimiento a una posible sanción por incumplimiento del objeto contractual, por otra parte tanto los supervisores del contrato así como la Jefe de la Subdirección Técnica durante la vigencia 2022 no hicieron las gestiones necesarias para que este proyecto se ejecutara en el tiempo estipulado.

Lo anterior obedeció posiblemente a la falta del deber de seguimiento de la obra por parte de la Interventoría, Subdirección Técnica y Supervisor, quienes han permitido que la obra permanezca aun en ejecución, lo cual puede redundar en el no cumplimiento del objeto contractual y el impacto que se genere en la comunidad sea negativo para la administración y un posible detrimento del recurso invertido”.

La entrega de la obra presenta un atraso de 39 meses, y la entidad ha realizado acciones de seguimiento, pero estas no han tenido la firmeza para acelerar el cumplimiento de manera eficaz y oportuna.

Es importante resaltar que este Organismo de Control Fiscal continuará con el respectivo seguimiento a la ejecución del contrato con el fin de dar cumplimiento con sus deber legal y constitucional.

4.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO No. 4
VERIFICAR LAS ACCIONES DE SEGUIMIENTO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO.

	OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL	VFA-MOD-AEF-19	
	MODELO 19-AEF INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Página 17 de 17	Revisión 1

El equipo auditor revisó las auditorías tomadas como muestra, informando que se encuentran conforme a la normatividad aplicable y que dieron cumplimiento al PGA planeado para la vigencia auditada, y que la oficina de control interno ha realizado acciones de seguimiento al contrato No.062-2019.

5. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoria el Equipo Auditor determinó un (1) **HALLAZGO** así:

Nº	DESCRIPCION	CLASE DE HALLAZGO					Presunto responsable	Cuantía	Pág.
		A	D	F	P	S			
1	IRREGULARIDADES RELACIONADAS CON LA SUSCRIPCIÓN DEL OTRO SÍ No. 003-2022 AL INTERIOR DEL CONTRATO No. 062-2019	X	X				Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma urbana del Municipio de Bucaramanga- INVISBU ANDRES BARRAGAN JEREZ - Director Vigencia 2022	N/A	
TOTAL		1	1						

PARTICIPANTES

Equipo de Auditoría:			
Nombre	Cargo	Rol	Firma
GERMAN PEREZ AMADO	Jefe de Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental	Supervisor	
LIZETH DAYANA SALAZAR C.	Auditor Fiscal	Equipo Auditor	