



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME DE VISITA FISCAL

SECTOR HÁBITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS

CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR - CVP

PERIODO AUDITADO ENERO A JULIO 2012

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL PAD -2012
CICLO: III**

BOGOTÁ D. C. SEPTIEMBRE DE 2012



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

VISITA FISCAL CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	Adriana del Pilar Guerra Martínez
Subdirector de Fiscalización Vivienda	María Adalgisa Cáceres Rayo
Asesor Jurídico	Julián Darío Henao Cardona
Equipo Auditor	Flor Marina Luengas Becerra – Líder Luis Eduardo Cañas Rodríguez Rafael Ignacio Sachica Valbuena

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	4
2 RESULTADOS OBTENIDOS	7
3. CONCLUSIONES	31
4. ANEXO	33

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Con base en artículo 268 de la Constitución Política de Colombia y en cumplimiento del Artículo 3º de la Ley 610 de 2000, se solicitó por parte de la Contraloría de Bogotá a la Caja de la Vivienda Popular, información relacionada con el objeto de la visita fiscal *“Evaluación a la contratación suscrita por la Caja de la Vivienda Popular del 1 de enero al 31 de julio de 2012”*, de acuerdo con la muestra seleccionada y aprobada por la Dirección de Hábitat y Servicios Públicos.

La Caja de la Vivienda Popular, suscribió durante el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de julio de 2012, 418 contratos por valor de \$ 6.215.8 millones.

Conforme a lo anterior se definió en el plan de trabajo aprobado y se determinó la muestra selectiva mediante un procedimiento técnico de muestreo aleatorio el cuál incluyó las tipologías de la contratación de la entidad, tales como: Contratos de prestación de servicios en los niveles de técnico, profesional y asesores, servicios de consultoría, contratos de obra, servicios de vigilancia y de aseo efectuados en los gastos de funcionamiento como de inversión entre otros.

Muestra selectiva que fue aplicada a la información reportada mensualmente por la Caja de la Vivienda Popular en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF en los formatos electrónicos CB-01201 Archivo Contratación y el CB-0202 Archivo de Novedades; estos serán revisados con la cuenta anual.

De la muestra inicial de diez y seis (16) contratos, esta fue ampliada a veintiuno (21) contratos debido a las irregularidades presentada tales como: Formato de control de los contratos sin diligenciar, inobservancia de la idoneidad y experiencia requerida en cuanto a educación formal en los contratos de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión, requisitos previamente establecidos por la misma entidad; además de lo anterior los formatos que hacen parte del proceso de contratación se encuentran sin firmar, las carpetas de los contratos están sin foliar y se encuentran desactualizadas por falta de algunos de los documentos del proceso, tales como formato de entrevista, entre otras.; para una muestra final por valor de \$1.203.8 millones de la suscrita por la Caja de la Vivienda Popular.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 1
MUESTRA SELECTIVA DE CONTRATOS
CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR A 31 DE JULIO DE 2012**

En pesos

NUMERO CONTRATO	TIPO_GASTO	TIPOLOGIA	FECHA_SUSC RIPCION	VALOR
006 DE 2012	1-Inversión	31-Servicios Profesionales	01/02/2012	13500000
024 DE 2012	1-Inversión	31-Servicios Profesionales	03/02/2012	10766667
026 DE 2012	2-Funcionamiento	33-Servicios Apoyo a la Gestión de la Entidad (servicios administrativos)	03/02/2012	6516667
054 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	23/02/2012	6716667
063 DE 2012	2-Funcionamiento	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	02/03/2012	4523333
074 DE 2012	2-Funcionamiento	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	22/03/2012	219600008
075 DE 2012	2-Funcionamiento	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	28/03/2012	193250000
078 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	20/04/2012	39000000
128 DE 2012	2-Funcionamiento	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	07/05/2012	24000000
164 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	08/05/2012	3423000
173 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	08/05/2012	41800000
179 DE 2012	2-Funcionamiento	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	08/05/2012	4770000
186 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	11/05/2012	9645000

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

NUMERO CONTRATO	TIPO GASTO	TIPOLOGIA	FECHA_SUSC RIPCION	VALOR
200 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	22/05/2012	48953665
211 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	30/05/2012	456914491
234 DE 2012	2-Funcionamiento	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	31/05/2012	58737000
239 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	30/05/2012	4304000
255 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	31/05/2012	3215000
316 DE 2012	2-Funcionamiento	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	11/07/2012	13515000
342 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	18/07/2012	23528533
365 DE 2012	1-Inversión	33-Servicios Apoyo a la gestión de la Entidad (servicios administrativos)	19/07/2012	17146667

Fuente: Contraloría de Bogotá. Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF del 1 de enero al 31 de julio de 2012.

2. RESULTADOS OBTENIDOS

De acuerdo a los documentos soportes allegados mediante oficios, actas de visita, el manual de contratación, información sobre los contratos rendida a través del SIVICOF, insumos y documentos se ha evaluado la gestión en el manejo de los recursos de contratación de la vigencia del 1 de enero al 31 de julio de 2012, y en desarrollo de esta se ha obtenido los siguientes resultados.

Es así que por ello uno de los documentos que se verificó fue el informe de Auditoría Abreviada vigencia 2010, de la Contraloría de Bogotá, en el capítulo de Acciones Ciudadanas conceptúa aspectos relacionados con el DPC radicado con fecha lunes, 6 de febrero de 2012 que se refiere a una queja originada en el contrato 418 de 2010 suscrito por la Caja de Vivienda popular. En este Derecho de Petición se expresa: *“solicita encarecidamente de ustedes se efectúe una amplia investigación, ya que el señor contratista que inició la obra la dejó en abandono total (UNIÓN TEMPORAL ESPACIO PÚBLICO) y la Caja de Vivienda Popular no ha dado solución ni respuesta satisfactoria siendo ellos la entidad que contrató esta firma”*.

Basado en lo anterior, se realizó seguimiento a la información relacionada con la Resolución en donde la CVP, declaró el incumplimiento y siniestro del Contrato de Obra el cual fue suscrito con la firma UNIÓN TEMPORAL ESPACIO PÚBLICO por un valor de \$ 304.051.730. Lo anterior en razón a que este contrato de obra fue reemplazado por el contrato No 211, de mayo 30 de 2012, modalidad licitación pública CVP-LP-002-2012 el cual fue suscrito con la firma CONSORCIO OBRAS MENORES, y que se auditó en la presente visita fiscal.

Se realizó visita fiscal el día 27 de agosto de 2012 a las dependencias del área jurídica para levantar un acta que contenía preguntas relacionadas tanto del contrato que se había suspendido, como del que se está ejecutando en la actualidad, obteniéndose las siguientes evidencias con sus correspondientes soportes, así:

- A la fecha no se ha hecho efectivo el amparo de cumplimiento de la póliza que ampara el contrato No. 418 de 2010, en razón a que el contratista ha solicitado a la Entidad a través de la Procuraduría General de la Nación, una audiencia de conciliación la cual está prevista a realizarse el día 31 de agosto de 2012, con base a los resultados de esta audiencia, la CVP, deberá de proceder de conformidad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- De acuerdo a la información remitida por la Dirección de Mejoramiento de Barrios, mediante correo electrónico del 30 de agosto de 2012, se comunica que el porcentaje de ejecución establecido por la firma interventora CIVILE LTDA, fue el que ejecutó el contratista UNION TEMPORAL ESPACIO PUBLICO durante el plazo contractual y que así fue como se estableció en el informe de incumplimiento de la Auditoría Abreviada vigencia 2010.
- En el informe de la auditoría mencionada, se puede resaltar:

El informe emitido por la interventoría, en cuanto a:

- Demolición de andenes en concreto.
- Demolición de asfalto.
- Excavación, entibado e instalación de tubería de 14”
- Cerramiento provisional.

De acuerdo a lo anterior, es necesario mencionar que las actividades ejecutadas por el contratista UNION TEMPORAL ESPACIO PUBLICO a la fecha de dar inicio al nuevo proceso de contratación de las obras carecían del cumplimiento de las especificaciones técnicas y las excavaciones realizadas, ya habían sido rellenadas con basuras y escombros por parte de los vecinos, el cerramiento provisional se encontraba totalmente destruido y el entibado e instalación de tubería pluvial de 14” ya presentaba problemas de empuje y nivelación, motivo por el cual, se hacía necesario para garantizar la funcionalidad y el cumplimiento de las especificaciones técnicas por parte del nuevo contratista incluir dentro del nuevo proceso contractual estas actividades.

En cuanto a la demolición de andenes que era la única actividad que se había realizado por el contratista y sobre la cual la comunidad no había realizado labor alguna, fue excluida del presupuesto del contrato 211 de 2012.

Por los motivos mencionados anteriormente, la supervisión solicitó dentro del informe de incumplimiento la declaración de siniestro del contrato No. 418 con la Resolución No. 1022 del 22 de septiembre de 2011.

De acuerdo a lo anterior se debe tener en cuenta que los aspectos relevantes que motivaron la declaración del siniestro, fueron los siguientes:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Fue la Directora de Mejoramiento de Barrios, quien realizó la supervisión del contrato 418 de 2010, por parte de la entidad, en virtud de la delegación realizada en la cláusula decima primera del contrato en mención.
- No obstante, se suscribió el contrato 413 del 17 de septiembre de 2010 de Interventoría con el consorcio CIVILE FP, cuyo objeto consistió en *“Realizar la Interventoría técnica, administrativa, financiera, social y ambiental para la construcción de las obras de intervención física a escala barrial, obras menores de espacio público ubicadas en la localidad de Suba, en Bogotá D.C.”*.
- El contrato se terminó anticipadamente por mutuo acuerdo, a partir del 9 de septiembre de 2011, debido al incumplimiento en la ejecución del objeto contractual del mencionado contrato 418 de 2010.

Como consecuencia, se suscribió el 9 de septiembre de 2011 la liquidación del contrato 413 de 2010, celebrado con el *“CONSORCIO CIVILE FP, cancelándole la suma de TREINTA MILLONES SETECIENTOS SETENTA MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$30.770.400.00)...”* y liberando el saldo existente que correspondía a la suma de SIETE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$7.692.600.00), para un valor total de TREINTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y TRES MIL PESOS M/CTE (\$ 38.463.000.00).

De acuerdo con el Contrato de Obra No. 418 del 20 de septiembre de 2010, suscrito con la Unión Temporal Espacio Público, se pactó en la cláusula octava un anticipo así: *“OCTAVA – ANTICIPO. a) La Caja de la Vivienda Popular girará al contratista el treinta POR CIENTO (30%) del valor del Contrato, a título de anticipo una vez se legalice éste y se cumpla con los siguientes requisitos (...) NOVENA - MANEJO DEL ANTICIPO: el contratista deberá efectuar la apertura de una cuenta de ahorros o corriente para su uso exclusivo del contrato. El contratista está en la obligación de presentar a la INTERVENTORIA los soportes financieros que esta requiera, acerca del manejo de los recursos del contrato como extractos bancarios, giros, saldos de la cuenta en las fechas requeridas. El dinero del anticipo sólo podrá invertirse de acuerdo con el Plan de Inversión del mismo. De producir rendimientos financieros éstos deberán ser consignados en la cuenta indicada por LA CAJA, una vez se termine de amortizar el anticipo. La vigilancia sobre el manejo y correcta inversión del anticipo está a cargo del Interventor del contrato, por lo que el CONTRATISTA deberá ejercer el control de dicho manejo e inversión y suministrarle al Interventor toda la información que éste requiera. La relación de los gastos que se solicite debe coincidir con la inversión del anticipo indicada en el programa de su inversión y aceptada por LA CAJA. En caso de que el Contratista no rinda oportunamente y dentro de los plazos fijados por la CAJA la información sobre el manejo del anticipo correspondiente, la Interventoría dará aviso a la entidad y ésta tomará las medidas pertinentes. El contratista quedará obligado a rendir el informe final sobre el manejo del anticipo a la Interventoría.”*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por lo tanto, se comunica que el mismo no tuvo acompañamiento de Fiducia (Patrimonio Autónomo), ya que el contratista realizó la apertura de una Cuenta Corriente del Banco Bancolombia Cuenta No. 171-642836-89, manejada por firmas conjuntas, tal como se certifica en la comunicación del pasado 27 de mayo de 2011.

De otra parte, se aclara que para el momento en que se suscribió el contrato de obra, no se encontraba vigente la Ley 1474 del 12 de julio de 2011, la cual dispone en su artículo 91, que en los contratos de obra, el contratista deberá constituir una fiducia o patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo.

Teniendo en cuenta los antecedentes anteriores y en razón a que se presenta un monto por recuperar por parte de la Caja de Vivienda Popular, es importante realizar un seguimiento oportuno al resultado que arroje el trámite para hacer efectiva la póliza, para efectos de recuperar los dineros objeto del incumplimiento. De igual manera, se deberá hacer el seguimiento al contrato de interventoría.

2.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO - INFORME DE CONTRATOS RENDIDOS POR LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR A TRAVÉS DE SIVICOF DEL 1 DE ENERO AL 31 DE JULIO DE 2012.

El equipo auditor realizó los respectivos cruces de los 418 contratos, suscritos por la Caja de la Vivienda Popular en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de julio de 2012, con la información reportada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF de la Contraloría de Bogotá, en los formatos CB-01201 Archivo Contratación y el CB-0202 Archivo de Novedades, encontrándose las siguientes situaciones:

- El contrato de prestación de servicios 173 del 8 de mayo de 2012 fue reportado en el SIVICOF, por valor de \$ 41.800.000 y su valor según el contrato es de \$ 1.452.000.
- El contrato de prestación de servicios 281 del 31 de mayo de 2012 fue reportado al SIVICOF por valor de \$ 4.000.000 y el valor del contrato es de \$ 40.000.000.
- El contrato de prestación de servicios 413 del 25 de julio de 2012, fue reportado en el SIVICOF por valor de \$159.953.337 y el valor del contrato según el documento físico es \$398.970.000.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- El contrato de prestación de servicios 284 del 31 de mayo de 2012 por valor de \$ 6.638.000, no ha sido reportado en el SIVICOF por la entidad, este contrato se terminaba según acta de inicio el día 28 de julio de 2012.

De conformidad con lo establecido en la Ley 42 de 1993 y en la Resolución Reglamentaria 034 de 2009 y demás normas de la Contraloría de Bogotá, exige a los sujetos de control que deben rendir la información mensual de la contratación a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF, igualmente, se incumple con lo normado en la Ley 87 de 1993 en su artículo 2 literal e “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”.

Como se hace evidente se observa que la entidad no cumplió con lo reglamentado en la Resolución Reglamentaria 034 de 2009, que establece la obligatoriedad y forma en la rendición de la cuenta de cada vigencia, a la anterior situación generado de hallazgo administrativo y se realizará el traslado a la instancia correspondiente.

2.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL CONTRATO 078 DEL 20 DE ABRIL DE 2012.

Al efectuar la evaluación y el análisis al contrato de prestación de servicios 078 del 20 de Abril de 2012, cuyo objeto es: “Prestar los servicios de Asesoría Especializada a la Dirección para la estructuración de políticas, estratégicas, planes, programas, proyectos y objetivos de la Caja de la Vivienda Popular”, por un valor inicial \$ 39.000.000, el cual fue adicionado en \$ 6.500.000, para un valor total contrato \$ 45.500.000, con un plazo final de 3 mese y 15 días, en la carpeta de los documentos del contrato se encontraron irregularidades, tales como:

- En el formato “ ESTUDIOS PREVIOS PROCESO DE CONTRATACIÓN DIRECTA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN O PARA LA EJECUCIÓN DE TRABAJOS ARTÍSTICOS, EN EL NÚMERAL **3.3 EXPERIENCIA**. Ingeniero Civil, especialista en Mecánica de suelos e ingeniería de cimentación”; y lo que se anexa, con relación a la especialización es una fotocopia de un “...DIPLOMA concedido por la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Camino, Canales y Puertos por su aprovechamiento y asistencia asidua acreditada durante el curso de MECANICA DEL SUELO E INGENIERIA DE CIMENTACIONES... que se ha celebrado en Madrid de Marzo a Junio de 1983”.
- Falta firma de la Directora General en la “...solicitud de la certificación del día 17 de abril del 2012, en donde solicita constancia sobre la existencia y disponibilidad en la

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26A-10

PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

planta de personal de un funcionario que desempeñe actividades relacionadas con prestar los servicios de asesoría especializada a la Dirección para la estructuración de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y objetivos de la Caja de la Vivienda Popular., con el siguiente perfil. Profesional con especialización y seis (6) años de experiencia, en cargos directivos”.

- No se encuentra diligenciado por el Jefe de la Dependencia en el Formato de ENTREVISTAS PARA LA SELECCIÓN DE CONTRATISTAS “Código: 208-SADM-Ft-63 Versión 1. Vigente desde 24/01/2012”, el cual hace parte de los documentos soportes del contrato citado.
- No se encuentran los productos como cumplimiento a las actividades establecidas tanto en el contrato como en los términos de referencia.
- En la Hoja de vida¹ presentada por el contratista, relaciona en el punto “2 **FORMACIÓN ACADEMICA**”, el curso citado como una especialización.

Respecto a lo anterior, la entidad da como respuesta tanto en la visita fiscal N°. 8 realizada el día 30 de agosto de 2012, como en los oficios 2012EE9816 del 31-08-2012 y 2012IE3495 del 31-08-2012, en donde informan:

El acta de visita fiscal N°. 8 del día 30 de agosto de 2012, realizada a la Directora General de la Caja de la Vivienda Popular, informó que el área responsable de revisar la documentación para elaborar los contratos es Contratación que se encuentra en la Dirección Jurídica de la entidad.

La Directora General de la entidad, con relación a los documentos sin firma allegó a la diligencia los documentos firmados y aportó copias de los informes presentados por el contratista en 34 folios; igualmente manifestó que con respecto al formato de “ENTREVISTAS PARA LA SELECCIÓN DE CONTRATISTAS Código: 208-SADM-Ft-63 Versión 1. Vigente desde 24/01/2012”, que éste se diligencia por parte de un contratista de la Subdirección Administrativa, la misma se solicitará al área encargada para que aporte el documento diligenciado, para ser entregado al equipo auditor, el cual fue enviado con el oficio 2012EE9816 del 31-08-2012, al equipo auditor.

De acuerdo con los compromisos adquiridos en el acta de visita fiscal No 8, la Directora General de la entidad mediante oficio 2012EE9816 del 31-08-2012, adjunta el oficio 2012IE3495 del 31-08-2012 del Director Jurídico de la Caja de la

¹ FORMATO UNICO **HOJA DE VIDA** persona natural. (Leyes 190 de 1995, 489 y 443 de 1998).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Vivienda Popular, en el cual da como respuesta, a la pregunta: “Cual fue la razón por la cual se aceptó el curso concedido por la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Camino, Canales y Puertos por su aprovechamiento y asistencia asidua acreditada durante el curso de MECANICA DEL SUELO E INGENIERIA DE CIMENTACIONES celebrado en Madrid de Marzo a Junio de 1983, como especialización”, en los siguientes términos:

“Respuesta: Pese a que en el formato de la hoja de vida única presentada por el contratista Juan Manuel Bernal señaló a la realización de la especialización objeto de la observación, se indica que dicha situación no fue tomada en cuenta para efectos de determinar los honorarios profesionales del contrato citado en asunto.

Lo anterior se evidencia de la verificación del documento denominado selección del contratista donde se relaciona la experiencia profesional del contratista (numeral 2) y formación del contratista acreditada indicando “30 años” en el numeral 1.2.

La totalidad de la experiencia acreditada permitió la aplicación de la tabla de honorarios señalada en la Resolución 169 del 19 de abril de 2012. “por la cual se establece la tabla de honorarios aplicable a los contratos de prestación de servicios con personas naturales” donde se indica que para acceder a \$ 13.000.000 como asesor debía contar con 72 meses de experiencia relacionada.

En el párrafo segundo del artículo primero se establece que la Entidad podrá aplicar lo establecido en el artículo 25 del Decreto 785 de 2005, frente a la equivalencia entre estudios y experiencia”

Respecto a la respuesta anterior, es de señalar que las equivalencias de que trata el artículo 25 del Decreto 785 de 2005, están relacionadas con el manual de funciones y requisitos que a la letra dice: **“Artículo 25. Equivalencias entre estudios y experiencia. Las autoridades territoriales competentes, al establecer el manual específico de funciones y de requisitos, no podrán disminuir los requisitos mínimos de estudios y de experiencia, ni exceder los máximos señalados para cada nivel jerárquico. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias: ...”**

Pero es de aclarar que la necesidad para contratar un profesional por parte de la entidad se establece en el formato denominado: “ESTUDIOS PREVIOS PROCESO DE CONTRATACIÓN DIRECTA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN O PARA LA EJECUCIÓN DE TRABAJOS ARTÍSTICOS” del contrato 078 de 2012, en donde se determina que lo solicitado en el “3.1 EDUCACIÓN FORMAL, EXIGIDA AL CONTRATISTA: Profesional, con especialización y seis (6) años de experiencia en cargos directivos”, se deduce que debe tener la especialización y nunca se manifestó equivalencias por parte de la entidad.

Es de señalar, que el contratista lo que anexa es una fotocopia de un curso y no una especialización, contraviniendo lo estipulado en el Artículo 26 del Decreto 785 de 2005, que a la letra dice: “Prohibición de compensar requisitos. Cuando para el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

desempeño de un empleo se exija una profesión, arte u oficio debidamente reglamentado, los grados, títulos, licencias, matrículas o autorizaciones previstas en las normas sobre la materia no podrán ser compensados por experiencia u otras calidades, salvo cuando la ley así lo establezca”.

De otra parte; al aportar el contratista un documento de un curso a cambio del título de especialización exigido como requisito para celebrar el contrato antes citado, éste genera un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

Se observó que de acuerdo a los documentos suministrados por la entidad con relación a este contrato, existen documentos que hacen parte del proceso pre-contractual en los cuales se evidencian presuntas falsedades o irregularidades como se demostró en el análisis ante citado, por lo que se dará traslado a los entes competentes.

2.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL, DISCIPLINARIA Y PENAL CONTRATO 128 DEL 7 DE MAYO DE 2012.

El Contrato 128 de 2012 por valor de \$24.000.000,0, por un plazo de tres (3) meses, cuyo objeto: *“Brindar a la Dirección General de la Caja de Vivienda Popular, asesoría en la formulación de los instrumentos técnicos de Ingeniería y arquitectura para alcanzar el cumplimiento y desarrollo de los programas misionales”*. Es un contrato de prestación de servicios, con funciones de asesoría direccionado hacia el despacho de la Dirección General de la Caja de la Vivienda Popular, presenta las siguientes Irregularidades:

* La CVP – Dirección General-, para este caso requirió, el siguiente perfil: *“Ingeniero civil, con especialización y sesenta (60) meses de experiencia”*, perfil convalidado de igual manera en los estudios previos del proceso de contratación directa mediante el siguiente formato: *“Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos”*-, igualmente, se certificó por parte de la Subdirección Administrativa, que en la Caja de Vivienda Popular no contaba en su planta con personal suficiente y disponible para realizar las actividades enunciadas, con ese perfil.

* De otra parte la Caja de la Vivienda Popular, ya en desarrollo del formato del - *“proceso de contratación directa: Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, selección del contratista”*. Se designa el contratista y en el ítem denominado: *“Formación del Contratista. Casilla 1.1. Formación del Contratista solicitada, se consigna Ingeniero Civil con especialización; en la casilla 1.2. Formación del contratista acreditada”*, se consigna:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“INGENIERO CIVIL CON ESPECIALIZACIÓN EN HIDROLOGIA GENERAL, con una casilla donde se certifica que *SI cumple*”. Lo cual determina que la CVP hasta esta etapa del proceso de contratación exigía el perfil antes mencionado.

* Sin embargo, verificados los soportes documentales adjuntos al contrato, se encuentra que la hoja de vida aportada por el contratista, en el Formato Único de Hoja de Vida definido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, llenado a mano, presumiblemente, de su puño y letra, en el ítem No. 2 FORMACION ACADEMICA, la información de educación relaciona en la modalidad académica UN (Universitaria) el cumplimiento de 10 semestres, Graduado SI, como Ingeniero Civil de 1980 y ES (Especialización) 1 semestre, Graduado SI. Hidrología General. Allí también, en el ítem “No. 5 FIRMA DEL SERVIDOR PÚBLICO O CONTRATISTA”, en Ciudad y fecha de diligenciamiento: firma Bogotá, Mayo 04 de 2012. “En este recuadro, se establece: “manifiesto bajo la gravedad del juramento que *SI me encuentro dentro de las causales de inhabilidad e incompatibilidad del orden constitucional o legal, para ejercer cargos o empleos públicos o para celebrar contratos de prestación de servicios en la administración pública*”. En todo caso, el contratista afirma que realizó una especialización de un semestre.

* En otro documento adjunto a los soportes el contratista incluye una hoja de vida en cinco (5) folios, documento en el cual contempla un numeral 4. FORMACIÓN PROFESIONAL, y allí consigna lo siguiente:

“Especialización en Hidrología General Aplicada CEDEX – Beca Ministerio de Asuntos Exteriores – Gobierno Español.

Enero 1985 – Julio 1985.

Centro de Estudios y Experimentación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de España (Cedex) Madrid”.

“Curso Internacional de Presas y Embalses – CEDEX - Beca Ministerio de Asuntos Exteriores – Gobierno Español.

Octubre 1984 – Diciembre 1984”.

“Ingeniero Civil Universidad Social Católica de la Salle 1980”.

* Al verificar los soportes de dicho título, se encuentra fotocopia del título de Ingeniero Civil de la Universidad de la Salle de fecha 14 de agosto de 1981, una fotocopia en un folio de Certificación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo MOPU – España, CEDEX Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, en la cual se certifica que “D. Orlando H. Quijano Sánchez ha sido declarado APTO en el CURSO INTERNACIONAL DE HIDROLOGÍA GENERAL APLICADA² que, organizado por el CEDEX, se ha desarrollado en Madrid (España) entre los meses de Enero y Julio de 1985.”. Lo cual determina que el

² Subrayado nuestro: Aquí se está certificando un curso y no una especialización.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contratista aportó un documento que no lo acredita como una especialización en Colombia.

* En la minuta del contrato, en el numeral 9). SUPERVISION – DIRECTOR GENERAL, o quien éste designe. ESTIPULACIONES CONTRACTUALES ADICIONALES: Se aplican y hacen parte del presente contrato, las estipulaciones consignadas en el anverso de este documento, en consideración a su naturaleza y régimen legal. 10. Documentos integrantes del contrato, se establece que: *“...Hacen parte del presente contrato, todos los documentos expedidos en las etapas precontractual, contractual y en la liquidación del mismo cuando haya lugar a ella”*. Por lo anterior, los citados soportes deben ser tenidos en cuenta para cualquier efecto legal.

* Lo anterior nos determina un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinario para los funcionarios de la Caja de Vivienda Popular encargados de verificar y certificar la idoneidad y cumplimiento de los requisitos del contratista y una presunta incidencia penal para el contratista, por las siguientes consideraciones:

* Verificados los soportes del contrato 128 de 2012, suscrito entre la Caja de la Vivienda Popular y el contratista, Este último consignó presumiblemente de puño y letra en el *“...FORMATO ÚNICO DE HOJA DE VIDA de la Función Pública Persona Natural (Ley 190 de 1995, 489 y 443 de 1998), en el punto 2 de dicho formato, relacionado con la Formación Académica – Educación Superior (Pregrado y Postgrado), diligencia la Casilla Modalidad Académica: ES (Especialización) No. De semestres aprobados: 1, Graduado SI (X) NO (), Nombre de los estudios o título obtenido: Hidrología General, Terminación Mes 06 año 1985”*, lo cual no concuerda o no es coherente con el soporte presentado por el contratista, relacionado con un curso efectuado el año de 1985 de enero a junio, tal como aparece en la certificación como curso y no como Especialización; igualmente, se puede observar que en nuestro medio académico no existen especializaciones de un semestre.

* El precitado curso fue realizado en España, y tampoco se evidencia la convalidación del mismo en el país, esto presumiblemente, por cuanto la norma que establece el apostillaje y convalidación de títulos, sólo contempla Pregrados y Postgrados, trámite que se debe surtir inicialmente en el país de origen del título y luego ante el Ministerio de Educación de nuestro País³.

³ RESOLUCIÓN NÚMERO 5547 (1 DIC. 2005) Ministerio de Educación Nacional.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

* De otra parte, el contratista certifica con su firma que: en el Punto 5. Firma del servidor público o contratista *“Manifiesto bajo la gravedad de juramento que Si X No _ me encuentro dentro de las causales de inhabilidad e incompatibilidad del orden constitucional o legal, para ejercer cargos empleos públicos o para celebrar contratos de prestación de servicios con la Administración Pública.*

Para todos los efectos legales, certifico que los datos por mi anotados en el presente formato único de Hoja de Vida, son veraces, (Artículo 5. de la Ley 190 de 1995).”

Se observó que de acuerdo con los documentos suministrados por la entidad con relación a este contrato, existen documentos que hacen parte del proceso pre-contractual, en los cuales se evidencian presuntas irregularidades como se demostró en el análisis antes citado, por lo cual, se dará traslado a los entes competentes.

Otras observaciones al presente contrato que tipifican un hallazgo de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria son las siguientes:

- Inobservancia del manejo formal de las carpetas de los contratos, ya que la información y/o soportes no se encuentran debidamente foliados, lo cual se presta para posteriores manipulaciones y/o alteraciones del mismo.
- El listado de chequeo Forma: Código: 208-SADM-FT-05 Del Sistema de Gestión de Calidad, de la carpeta del contrato no fue diligenciado.
- No reposa en la carpeta del contrato el diligenciamiento del formato de Código: 208-SDAM-Ft-63, Formato de entrevista para selección de contratistas –Perfil Profesional-. Contemplado en el Sistema de Gestión de Calidad.
- Documentos y/o Formatos sin fecha: a) Estudios previos del proceso de contratación directa: Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos; b) Plan de Mitigación de Riesgos, mapa de riesgos de la contratación -RCPSG-; c) Formato Proceso de Contratación Directa: Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión – Selección de Contratistas; d) Comunicación al contratista sobre aceptación de condiciones y/o especificaciones del contrato firmado por la Directora de Gestión Corporativa y Control Interno Disciplinario; e) Formato Proceso de Contratación Directa Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión –Aceptación de especificaciones esenciales -. Donde el contratista comunica a la Directora de Gestión Corporativa y Control Interno Disciplinario su aceptación de especificaciones esenciales – contrato de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión; el cual por lo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

demás no fue firmado por el contratista, ni radicado., f) Oficio de Asignación de Supervisión dirigido al –Asesor Contratista-, por parte de la Directora General de la CVP, el cual tampoco presenta radicación, g) oficio de asunto: Informe de legalización de contrato de prestación de servicios No. 128 de 2012, remitido al Supervisor –Asesor-, por parte de la Directora Jurídica, (se presume recibido el día 7 por un recibido a pie de página de esa fecha). En los oficios, tampoco se firma el recibido de los mismos y/o la constancia de radicación.

- De otra parte, salvo la solicitud de certificado de disponibilidad presupuestal de fecha 03/05/2012 y los otros documentos sin fecha, los demás documentos se suscribieron el día 7 de Mayo de 2012: a) Contrato No. 128, b) Certificado de Disponibilidad Presupuestal 1056, c) Certificado de Registro Presupuestal 942, d) Póliza de Garantía única de seguros de cumplimiento a favor de entidades estatales, e) Acta de iniciación del contrato, a cuyo respaldo figura un sello de la CVP Dirección con fecha 06 JUN 2012 con una firma.
- De otra parte, ya en desarrollo del formato del proceso de contratación directa: Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, selección del contratista. Se determina el Contratista y en el ítem, Formación del Contratista. Casilla 1.1. Formación del Contratista solicitada, se consigna Ingeniero Civil con especialización; en la casilla 1.2. *“Formación del contratista acreditada, se consigna: INGENIERO CIVIL CON ESPECIALIZACIÓN EN HIDROLOGIA GENERAL, con una casilla donde se certifica que SI cumple... Certificación de idoneidad y experiencia. Analizados los aspectos establecidos en los estudios previos y de conformidad con el análisis que efectué de la hoja de vida, formación y experiencia del contratista, certifico que al cotejar dicha información, con los requisitos exigidos en los Estudios Previos para prestar el servicio requerido en la entidad, se observa que se encuentra en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, toda vez que cuenta con la idoneidad y experiencia relacionada con el área del servicio a prestar..”*.
- *“Tal como se determino en el estudio previo y en aplicación de lo previsto en el artículo 3.4.1.1. y 3.4.2.5.1 del Decreto 734 de 2012, para la selección del contratista no se requerirá la solicitud de otras ofertas por parte de la entidad. El anterior documento lo certifica la Directora General de la Caja de la Vivienda Popular...,”* el citado documento fue proyectado y revisado por otros funcionarios, a su vez el citado documento, debió ser avalado por la Directora de Gestión Corporativa y Control Interno Disciplinario (E). Sin embargo, no aparece la correspondiente firma.

* Pese a que a la fecha 30 de agosto de 2012, el contrato ya se cumplió, dado que la fecha de terminación fue el 6 de Agosto de 2012, en la carpeta del contrato,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

entregada al equipo auditor, inicialmente no se presentaron soportes de informes de actividades y/o productos como cumplimiento del contrato. Sin embargo, al efectuar acta de visita fiscal No. 9, al área jurídica de la Caja de la Vivienda Popular, en el punto 10 a la pregunta *“Dado que en la carpeta no reposan los informes de actividades pero que sin embargo se certifica el cumplimiento y recibo a satisfacción del contrato 128 se solicita verificar la existencia de los mismos”*. La respuesta fue: Se verificará en el archivo si estos documentos se encuentran pendientes de archivar.

* Como parte del trámite anterior, el día 3 de septiembre, se presentaron dos (2) informes mensuales, el primero en 7 folios, con período 07/05/2012 hasta 06/07/2012, avalado por el supervisor, el segundo en 8 folios, pero se refiere a actividades del contrato No. 120 de 2012. Dicho informe debió referirse al contrato 128 de 2012, que es el evaluado, por lo cual, existe la duda sobre este informe, el cual tampoco define período y se presenta en un formato diferente al inicial.

* De otra parte, teniendo en cuenta el plazo de ejecución del contrato que fue de tres (3) meses, debió existir un informe final al tercer mes, el cual no se presenta, con lo cual, no se están cumpliendo a cabalidad con las obligaciones del contratista y el supervisor, ni con la verificación y certificación del cumplimiento del contrato antes del recibo a satisfacción, como trámites previos a la autorización de los pagos.

* Lo anterior, evidencia que el contratista supervisor no cumplió a cabalidad en su debido momento con las obligaciones de *“remitir al archivo de contratos de la Dirección Jurídica, tan pronto sean producidos, copias de los siguientes documentos: a) Las actas de iniciación y terminación del contrato....c) los informes que se produzcan en el desarrollo del contrato, d) todas las certificaciones de cumplimiento., El diligenciamiento del formato de código: 208PLAFT03. (Ficha de seguimiento de control – ver carpeta de calidad). 10. Una vez finalizado el plazo de ejecución del contrato, el supervisor se encargará de verificar el pago final”*.

* Verificando en este contrato, quien ejerció como supervisor, se evidenció que fue el contratista del contrato No. 078 de 2012, cuyo objeto fue: *“prestar los servicios de asesoría especializada a la Dirección, para la estructuración de políticas, estrategias, planes, programas proyectos y objetivos de la caja de vivienda popular”* y al revisar las funciones y/o actividades desarrolladas en cumplimiento del objeto del contrato, como se especifican en los estudios previos, dentro de las actividades no se contemplaba la función de supervisión. Pero a pesar de esto, como se determinó anteriormente, en la carpeta del contrato 128 de 2012, se adjunta un memorando sin consecutivo, radicación, ni fecha, que delega en éste contratista la supervisión de dicho contrato.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

* De acuerdo con las respuestas dadas por la Caja de la Vivienda Popular a este ente de control, mediante el oficio con radicación 1-2012-32742 de fecha 2012-09-11, y una vez analizada conforme al hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y penal del contrato 128 de 2012, se tiene como resultado que dichas respuestas no proceden teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

* Se configura el presunto hallazgo fiscal, dado que se determinó que el último pago al contratista por un valor de \$8.000.000 (ocho millones de pesos), se efectuó sin que en el informe respectivo se presentara evidencia del *cumplimiento del contrato*. Con lo anterior, el contratista incumplió las obligaciones especiales “4. Realizar el análisis del modelo de gestión actual en aspectos técnicos para los programas misionales y formular una propuesta para el fortalecimiento institucional de la entidad. Y 5. Presentar informes mensuales del avance del procesos.”, contenidas en el documento o formato denominado “Estudios previos de contratación directa: prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos”, de la Caja de la Vivienda Popular. Igualmente, el supervisor del contrato también incumplió con sus obligaciones, contenidas en el formato anteriormente citado, “Numeral 2.10., en 2. Velar por el cabal cumplimiento del objeto del contrato., Y proyectar y suscribir el acta de liquidación del contrato.”

* Una vez evaluadas las respuestas dadas por la entidad con sus consideraciones en cuanto a que: 1. “De acuerdo a la posición jurídica este punto no es de recibo objeto de hallazgo, por lo cual se solicita comedidamente sea retirado del informe de auditoría, 2. De conformidad con el análisis jurídico señalado, se permite concluir que la actuación de la Caja de Vivienda Popular está ajustado a derecho y por lo tanto se solicita que este punto sea retirado como objeto de hallazgo”., este equipo auditor confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal teniendo en cuenta lo descrito en el informe y además por las siguientes razones:

* Establecen que no tuvieron en cuenta la especialización como requisito para el contratista y que a cambio tuvieron en cuenta la experiencia, sin embargo, cabe recordar que en ninguno de los documentos del proceso del contrato se estipula que se haya efectuado dicha convalidación que menciona en la respuesta.

Además, los requerimientos del perfil del contratista por parte de la Dirección General y plasmados en los estudios previos y ratificados por la Subdirección Administrativa, en ningún momento cambian los requisitos para el contratista los cuales fueron: Ingeniero Civil, con especialización y Sesenta (60) meses de experiencia⁴. De otra parte, no se dejó explícita, en ningún documento del proceso del contrato, la posibilidad de permitir equivalencias que fueran objeto de

⁴ Subrayado nuestro.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

convalidaciones entre la especialización y la experiencia, que por lo demás era una exigencia previa. Lo cual si así fuere, debería existir los actos administrativos previos a la realización del presente trámite de contratación.

De otra parte, y dado que la entidad cita la Resolución No. 169 de Abril 19 de 2012, “*Por medio de la cual se establece la tabla de honorarios aplicable a los contratos de prestación de servicios con personales naturales*”, y que el citado contrato 128 de 2012 se suscribió para el contratista teniendo en cuenta los requisitos allí establecidos, se puede observar que en la precitada resolución, en la tipología de tabla de remuneraciones del artículo primero, se establecen como requisitos para los niveles desde el profesional 1 hasta el asesor 3 como **FORMACIÓN: Título Profesional; EXPERIENCIA RELACIONADA: 36 a 72 meses; y FORMACIÓN ADICIONAL: Título de Especialización**⁵. De lo anterior se deduce que son estos los requisitos mínimos los cuales no podían ser conmutables por equivalencia alguna.

Además, en el párrafo segundo de la misma Resolución se establece que la entidad podrá aplicar lo establecido en el artículo 25 del Decreto 785 de 2005, frente a la equivalencia entre estudios y experiencias. Sin embargo, es de aclarar que en dicho decreto establecen el tema de nomenclatura y clasificación de funciones y requisitos para los **empleos** de entidades territoriales, siendo aplicable a las **plantas de personal y sus empleos**⁶, figura que jurídicamente es completamente diferente a los requisitos de contratación por prestación de servicios.

De otra parte, no es admisible para esta Contraloría que se argumente, que la especialización no se tuvo en cuenta y que a cambio, como equivalencia de la misma se tuvo en cuenta la experiencia del contratista, siendo ésta un requisito ya determinado en todos los documentos del proceso, para la idoneidad y experiencia requerida para la ejecución del contrato.

En cuanto al hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, este se mantiene por las siguientes razones: se argumenta que aún la entidad tiene un valor por desembolsar de \$1,6 millones, y dicho pago está sujeto al informe final del contratista, previa aprobación por parte del supervisor. Sin embargo, este punto no es el generador del presunto hallazgo fiscal por ser un hecho no cumplido.

⁵ Citación textual del documento. Subrayado nuestro.

⁶ Subrayado nuestro.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las acciones que generan el hecho del hallazgo con presunta incidencia de tipo fiscal, está relacionada con la autorización de un pago sin el debido cumplimiento de las obligaciones del contratista y supervisor, situación que ya fue observada en el presente informe, ya que como se evidenció en éste, se tramitó la certificación de cumplimiento y recibo a satisfacción No. 3 del período entre el 1 de julio de 2012 hasta el 30 de julio 2012, firmado por el supervisor con fecha 1 de agosto de 2012 por un valor de \$8.000.000,0 pesos con destino al Subdirector Financiero, de Asunto: Certificación de cumplimiento y recibo a satisfacción, dejando constancia que: “3. Constancia: Certifico que el contratista, cumplió con los pagos de salud y pensión de acuerdo con las normas vigentes. El informe de actividades realizadas por el contratista para el periodo certificado en este documento reposa en la carpeta del contrato.”

En todo caso, verificado los soportes entregados como resultado de la suscripción del acta de visita fiscal de fecha 31 de Agosto de 2012, el día lunes 3 de septiembre se integraron a la carpeta del contrato dos informes así: el primero, correspondiente al periodo del 7 de mayo hasta julio 6, es decir por dos (2) meses (cuando el deber ser era la presentación de informes mensuales), cuyo contenido fue *“generalidades del PMB, Plan de Mejoramiento de Barrios y Sobre diagnostico preliminar en aspectos de: gestión, técnicos, financieros y contractuales”*, observándose un acopio de información general sobre algunos procesos técnicos de la entidad.

El segundo informe en ocho folios (8), que de acuerdo con el período del primer informe que fue hasta el día 6 de julio, sería a partir del 7 de julio, se supone que hasta el 30 de julio, este contiene en antecedentes, en una primera parte, una reseña de las actividades de la CVP, derivadas del POT y del Plan de Desarrollo 2008-2012, relacionando los Acuerdos y funciones propias de la Caja de la Vivienda Popular CVP y las acciones que ésta debe adelantar en desarrollo del programa de mejoramiento de barrios –PMB-. En una segunda parte, contempla el diagnóstico técnico en ingeniería y arquitectura y las acciones adelantadas al respecto. De otra parte, contempla un ítem relacionando; obras, interventorias y consultorías en ejecución e inconsistencias identificadas durante el diagnostico. Obras, interventorias y consultorías en liquidación e inconsistencias identificadas durante el diagnostico. Obras, interventorias y consultorías liquidadas. Se hace un recuento de avance de la CVP, sobre contratos en liquidación presentando una relación de contratos liquidados, en liquidación y en ejecución.

Como se puede observar de lo anterior, la gestión de lo avanzado y adelantado a la fecha por parte del contratista, aborda la etapa de análisis de la información legal y técnica de la entidad en cuanto a las actividades del programa de mejoramiento de barrios PMB. Desarrollando un breve diagnóstico sobre el tema,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

con lo cual, se cumple sólo parcialmente con lo establecido en “el numeral 2.4. OBLIGACIONES ESPECIALES contenidas en el documento Estudios previos proceso de contratación directa: prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos”, como parte integral del contrato, lo anterior por cuanto no se observan acciones y/o actividades de cumplimiento de los siguientes ítems del citado documento: “...3. Realizar trabajo en equipo con cada Dirección misional que permitan conocer en detalle, los instrumentos y herramientas utilizados para los diferentes momentos (antes, durante y ex post) del desarrollo de los proyectos acompañados por la CVP. (No se evidencian actas de éstas posibles acciones). 4. Realizar el análisis del modelo de gestión actual en aspectos técnicos para los programas misionales y **formular una propuesta para el fortalecimiento institucional de la entidad**⁷ y 5. Presentar informes mensuales del avance del proceso.”

Además, teniendo en cuenta que “...La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.”⁸, una vez concluidos los plazos del contrato, se debe proceder a la entrega de los resultados pactados en el mismo y tramitar el pago, previo recibo a satisfacción por parte del supervisor. Por lo anterior, es pertinente recordar que el contrato objeto de este hallazgo (128 de 2012), tuvo como fecha de finalización el día 6 de agosto de 2012, y que a la fecha de la finalización de la presente visita fiscal y radicación del informe preliminar a la entidad (06/09/2012) ya debería haberse finiquitado todo lo concerniente al precitado contrato, mediante la presentación del informe final junto con el producto (informes, observaciones, propuestas, recomendaciones, entre otros), esto, de acuerdo con el objeto y las obligaciones del contratista. Por lo tanto, se ratifica el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal.

De otra parte, el contrato por tres (3) meses, con valor de \$24.000.000 pesos, se pacta con pagos mensuales de \$8.000.000 pesos, sin embargo, y teniendo en cuenta las certificaciones de cumplimiento y recibo a satisfacción, ésto no se cumplió, como se aprecia a continuación: Julio 12 de 2012: Orden de pago No. 1739 por valor de \$14.400.000 pesos, para el pago de la Cuenta de cobro No.1 correspondiente al período 7 de mayo al 30 de mayo por \$6.400.000, suscrita el día 11 de julio., y No. 2 del periodo 1 de junio hasta 30 de junio por \$8.000.000 suscrita el día 11 de julio. Agosto 9 de 2012: Orden de pago No. 1975 por valor de

⁷ Citación textual del documento. Subrayado y resaltado nuestro.

⁸ DECRETO 19 DE 2012 (Enero 10) Reglamentada por el Decreto Nacional 734 de 2012, Reglamentado por el Decreto Nacional 1450 de 2012. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. ARTÍCULO 217. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

\$8.000.000 pesos, correspondiente a la cuenta de cobro del periodo 1 de julio hasta 30 de julio, suscrita el 1 de agosto de 2012.

Todas las anteriores observaciones sobre el contrato 128 de 2012, violan los principios constitucionales que rigen la contratación pública, establecidos para la función administrativa así: “art. 209: *Estar al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la desconcentración de funciones.*” Por ende, las irregularidades evidenciadas en desarrollo del precitado contrato, determinan un daño patrimonial, conforme lo establece el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual nos define el Daño Patrimonial, que para este caso se configura.

2.4 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA CONTRATOS 026, 179 Y 315 DE 2012.

Los contratos 026, 179 y 315 de 2012, con un mismo contratista, que tiene por objeto “para realizar las actividades de Prestar los servicios de apoyo a la Subdirección Financiera en el desarrollo e implementación de aplicaciones de software., con el siguiente perfil.” *Un (1) técnico o tecnólogo en ciencias administrativas o en sistemas con seis (6) meses de experiencia relacionada con el diseño y desarrollo de aplicaciones de software.* Lo anterior, se definió en la solicitud de certificación por parte de la Dirección de Gestión Corporativa y CID (e), y la Constancia y /o Certificación expedida por la Subdirección Administrativa, en concordancia con lo establecido en el “Formato de Estudios Previos –proceso de contratación directa: prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos”, donde se establecía que la idoneidad y experiencia requerida en cuanto a educación formal era de “Un (1) técnico o tecnólogo en ciencias administrativas o en sistemas, con una experiencia de seis (6) meses de experiencia relacionada con el diseño y desarrollo de aplicaciones de software.”

Sin embargo, pese a lo anterior, y requerirse un perfil de carácter técnico específico de técnico o tecnólogo para adelantar actividades **de desarrollo e implementar aplicaciones de software**⁹, se contrató sin el lleno de los requisitos ya que el contratista no adjuntó a los documentos soporte de la hoja de vida el título de técnico o tecnólogo, y en ésta sólo certifica el cumplimiento de 6 semestres de universidad en la carrera de Contaduría Pública, con lo cual, no se cumple con los requerimientos establecidos como perfil para el contratista.

De otra parte, en el primer contrato, en el formato de proceso de contratación directa: prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión –Selección

⁹ Subrayado nuestro.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de Contratistas-, se firma certificando la idoneidad y la experiencia del contratista, sin diligenciar si cumple o no la formación académica del contratista, es decir se certifica sin el lleno de los requisitos.

- El citado contrato No. 026 fue suscrito el 3 de febrero de 2012, con un plazo de 2 meses y 25 días, con un valor de \$6.516.667,0, con fecha de iniciación de ese mismo día y hasta el 27 de abril de 2012.
- En el siguiente contrato para este mismo contratista, el No. 179 de 2012, se suscribe el 8 de mayo, por un valor de \$2.385.000,0, por un plazo de dos (2) meses, del 8 de mayo hasta el 7 de junio. En el “*formato de proceso de contratación directa: prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión – Selección de Contratistas-*”, se diligencia y firma certificando la idoneidad y experiencia del contratista, es decir, se certifica sin el lleno de los requisitos, dado que el contratista no adjunta nuevos documentos a los aportados inicialmente para el contrato No. 026.
- Se suscribió un tercer contrato para este contratista, el No. 316 de 2012 del 11 de julio de 2012, por un valor de \$13.513.000,0, por un plazo de cinco (5) meses y 20 días, a partir del día 11 de julio y hasta el día 30 de diciembre de 2012. Se sigue certificando la idoneidad sin el lleno de los requisitos contemplados por la misma entidad y sin que el contratista aporte documentos que acrediten el título de técnico o tecnólogo.

**CUADRO 2
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR A 31 DE JULIO DE 2012**

No. Contrato	Valor Pesos	Tiempo en Días	Valor Mes	Valor Día	variación
26	6.516.667,0	85	2.300.000,0	76.667	
179	4.770.000,0	60	2.385.000,0	79.500	3,7
316	13.515.000,0	170	2.385.000,0	79.500	-

Nota: Cálculos equipo auditor de Fuente Contratos

Además de lo anterior, como se puede apreciar en este cuadro, los contratos de un mismo contratista, de una misma vigencia presupuestal (2012) y con el mismo objeto, se incrementan en un 3.7%, sin justificación alguna.

Por las razones expuestas en el presente informe, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.5 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA CONTRATOS 54, 164, 239, 255, 342 y 365.

Contratos 54, 255 y 365, con un mismo contratista, *“para realizar las actividades de Prestar los servicios de apoyo a la Dirección de Reasentamientos, en los aspectos relacionados con los trámites y procedimientos de orden social, jurídico y técnico que deben cumplir las familias incluidas en el programa de reasentamientos humanos., con el siguiente perfil.” Título de técnico o tecnólogo en sistemas, ciencias sociales, de la educación, administrativas contables, o ingeniería con tres (3) años de experiencia en actividades de apoyo de tipo administrativo y operativo”.*

Lo anterior, se definió en la solicitud de certificación por parte de la Dirección de Reasentamientos (e), y la Constancia y/o Certificación expedida por la Subdirección Administrativa, en concordancia con lo establecido en el *“Formato de Estudios Previos –proceso de contratación directa: prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos”*, donde se establecía que la idoneidad y experiencia requerida en cuanto a educación formal era de un técnico o tecnólogo en áreas administrativas, contables, ingenierías, sistemas, áreas sociales, áreas humanas, áreas políticas, áreas de la educación, o pedagógicas en ciencias sociales y/o áreas de la comunicación, y con tres (3) años de experiencia en actividades de apoyo de tipo administrativo y operativo.

Sin embargo, pese a lo anterior y requerirse un perfil de carácter técnico específico de técnico o tecnólogo para adelantar *“actividades y servicios de apoyo a la Dirección de Reasentamientos, en los aspectos relacionados con los trámites y procedimientos de orden social, jurídico y técnico que deben cumplir las familias incluidas en el programa de reasentamientos humanos”*, se contrató sin el lleno de los requisitos ya que el contratista no adjunto a los documentos soporte de la hoja de vida el título de técnico o tecnólogo, y el contratista sólo certifica el cumplimiento de 6 semestres de universidad en la carrera de Economía, con lo cual, no se cumple con los requerimientos establecidos por la Caja de la Vivienda Popular, como perfil para el contratista.

De otra parte, en el primer contrato, en el formato de proceso de contratación directa: prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión –Selección de Contratistas-, se firma certificando la idoneidad y la experiencia del contratista sin el lleno de los requisitos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De igual manera, se adjunta el memorando de aceptación de condiciones y/o especificaciones que remite el Director General, de la época, sin la firma del Director y del recibido del contratista.

Situaciones Generales de los Contratos a nombre de un mismo contratista:

- El contrato No. 054 fue suscrito el 23 de febrero de 2012, por un plazo de 2 meses y cinco (5) días, con un valor de \$6.716.667,0, con una fecha de iniciación de ese mismo día y hasta el 27 de abril de 2012.
- El siguiente contrato para este mismo contratista, el No. 255 de 2012, se suscribe el 31 de mayo, por un valor de \$3.215.000,0, por un plazo de un (1) mes, del 31 de mayo hasta el 30 de junio. En el formato de proceso de contratación directa: prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión –Selección de Contratistas-, se diligencia y firma certificando la idoneidad y experiencia del contratista, es decir se certifica sin el lleno de los requisitos, dado que el contratista no adjunta nuevos documentos a los aportados inicialmente para el contrato No. 054.
- Se suscribió un tercer contrato para este contratista, el No. 365 de 2012 del 19 de julio de 2012, por un valor de \$17.146.667,0, por un plazo de cinco (5) meses y 10 días, a partir del día 19 de julio y hasta el día 28 de diciembre de 2012. Se sigue certificando la idoneidad sin el lleno de los requisitos contemplados por la misma entidad y sin que el contratista aporte documentos que acrediten el título de técnico o tecnólogo.

Además de lo anterior, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, los contratos de un mismo contratista, de una misma vigencia presupuestal (2012) y con el mismo objeto, se incrementan en un 3.7%, sin justificación alguna.

**CUADRO 3
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR A 31 DE JULIO DE 2012**

No. Contrato	Valor Pesos	Tiempo en Días	Valor Mes	Valor Día	variación
54	6.716.667,0	65	3.100.000,00	103.333	
255	3.215.000,0	30	3.215.000,00	107.167	3,7
365	17.146.667,0	160	3.215.000,00	107.167	-

Nota: Cálculos equipo auditor de Fuente Contratos

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Igualmente se observa que para los anteriores contratistas, a pesar de no cumplir con los requisitos de idoneidad en cuanto a la educación formal requerida: técnico o tecnólogo, y presentar a cambio sólo 6 semestres de educación universitaria en economía y Contaduría, la diferencia de los honorarios de uno a otro se incrementa en un 34,8% sin justificación alguna, ya que al contratista del contrato No. 026 se le pagó inicialmente por mes \$2.300.000,0, mientras que al contratista con el contrato inicial No. 054 se le pagó por mes \$3.100.000,0.

Esta última observación es recurrente en otros contratos, lo que demuestra que no existe unidad de criterio o parámetros establecidos para el pago de los contratistas en igualdad de desempeño. Lo anterior, se hace más evidente al analizar los contratos No. 164, 239 y 342 con el contratista de estos. En el primer contrato, el 164 se determinó como actividades a cumplir, según los requerimientos del Director de Mejoramiento de Vivienda, las siguientes: *“Prestar los servicios profesionales para construir e integrar el sistema de información geográfica al igual que en la construcción e integración del sistema de información o bases de datos de la Dirección de Mejoramiento de Vivienda de la Caja de Vivienda Popular.”* Tal como se contempla, igualmente en el Formato de Estudios Previos –proceso de contratación directa-: prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos, donde se establecía lo citado como el objeto del contrato.

Según la constancia expedida por el Subdirector Administrativo, en la planta de personal no se cuenta con el personal con el perfil para. *“Realizar las actividades de prestar los servicios profesionales para construir e integrar el sistema de información geográfica al igual que en la construcción e integración del sistema de información o bases de datos de la dirección de mejoramiento de vivienda de la Caja de Vivienda Popular., con el siguiente perfil: Profesional en áreas relacionadas con Ingeniería, Arquitectura o geografía, con seis (6) meses de labores relacionadas con el manejo de la información digital y de aplicativos que permitan administrar un sistema de información geográfica.”*

- El contrato 164 se suscribió el día 8 de mayo de 2012, por un mes con un valor de \$3.423.000, con iniciación el 9 de mayo de 2012 y terminación el 8 de junio de 2012.
- Posteriormente se suscribe un nuevo contrato el No. 239 de 2012 con el mismo contratista, por un plazo de un mes y por un valor de \$4.304.000. Se protocoliza el día 30 de mayo, con iniciación desde el día 9 de junio hasta el día 8 de julio de 2012, El Objeto de dicho contrato cambio a: *“Prestar los servicios profesionales para el desarrollo de las actividades relacionadas con el sistema de información geográfica del proceso misional de la dirección de mejoramiento de vivienda.”* Funciones y Actividades que si se comparan son menores a las exigidas en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el primer contrato (164 de 2012), pero sin embargo los honorarios se incrementaron en un 25,7% sin justificación alguna.

En este contrato, el formato de aceptación de las especificaciones esenciales, a presentar por el contratista se encuentra sin firmar.

- Por último, se llevó a cabo un nuevo contrato el No. 342 de 2012 con el mismo contratista, por un plazo de cinco (5) meses y catorce (14) días, por un valor de \$23.528.533,0. Que se firma el día 16 de julio, con iniciación desde el día 18 de julio hasta el día 31 de Diciembre de 2012, el Objeto de dicho contrato cambió a: *“Prestar los servicios profesionales en el apoyo a la programación, seguimiento de proyectos de vivienda adelantados por la Caja de Vivienda, a través de la información cartográfica, predial y según los criterios calidad y normativos vigentes.”* Funciones y Actividades que si se comparan son menores a las exigidas en el primer contrato (164 de 2012), pero sin embargo, los honorarios se incrementaron en un 25,7% sin justificación alguna.

**CUADRO 4
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR A 31 DE JULIO DE 2012**

No. Contrato	Valor Pesos	Tiempo en Días	Valor Mes	Valor Día	variación
164	3.423.000,0	30	3.423.000,00	114.100	
239	4.304.000,0	30	4.304.000,00	143.467	25,7
342	23.528.533,0	164	4.304.000,00	143.467	

Nota: Cálculos equipo auditor de Fuente Contratos

En general, en los anteriores contratos se observa la falta de foliación de los contratos, lo cual se presta para la constante manipulación y cambios en los soportes de los mismos.

Si bien es cierto, que la entidad cuenta con la Resolución No. 169 del 19 de Abril del 2012, por medio de la cual establece la tabla de honorarios aplicable a los contratos de prestación de servicios con personas naturales, también es cierto que el IPC de la vigencia, no se incrementó en proporciones tan altas como se establecieron en dicha resolución. Además, una Resolución emitida por una entidad no puede ir en contravía de las Normas de orden Nacional y Distrital¹⁰, que

¹⁰ Decreto Nacional 0840 de 2012, Decreto Distrital 254 de 2012 y Circular Conjunta No. 003 emanada de la secretaría de Hacienda y el DASC Distrital.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

expidieron el incremento (5%) de los salarios de orden público, que tienen en cuenta factores de productividad y el IPC causado en la vigencia anterior, y con la cual se debió efectuar la comparación para ajustar los honorarios de los contratos de prestación de servicios con personas naturales.

Ejemplo de lo anterior, es el caso de los contratos de prestación de servicios, cuyo aumento de honorarios del asesor 3, paso de \$7,5 millones en el 2011 a \$13,0 millones en el 2012, incremento equivalente al 73,33%, valor que es excesivo comparado frente al IPC causado de la vigencia 2011, que fue del 3,73%, con base en el cual se calcularon los aumentos de los salarios de los funcionarios públicos en el país, que fue del 5,0%.

Por las razones expuestas en el presente informe, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3. CONCLUSIONES

Una vez analizadas las respuestas suministradas a este ente de control mediante oficio con radicación 1-2012-32742 de fecha 2012-09-11, conforme a los hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y penal se tiene como resultado que no proceden conforme a:

1 - De acuerdo al análisis de la información de los contratos suministrada por la Caja de la Vivienda Popular se evidencian deficiencias de tipo administrativo, especialmente en el cumplimiento de las normas de archivo como las siguientes: contenido de las carpetas de los contratos incompletas, sin foliar, sin el diligenciamiento de los formatos establecidos por el sistema de gestión de calidad de la entidad, documentos sin firmar y contratos suscritos sin el cumplimiento de los requisitos e idoneidad establecidos por la misma entidad.

2 – La Contraloría de Bogotá, observa irregularidades de la Caja de la Vivienda Popular en el proceso de ejecución contractual, teniendo en cuenta que la entidad expide certificaciones de cumplimiento y su respectiva autorización de pago, sin el recibo de los productos conforme a lo estipulado en el contrato.

3 - Otro caso de irregularidad, es el detectado dentro del proceso de selección precontractual, donde se aceptan documentos de los aspirantes, para el cumplimiento de los requisitos, sin que ellos, en efecto se ajusten ó cumplan con lo requerido, situación que va en contravía de los principios constitucionales como son transparencia e igualdad.

4 - Para los casos anteriormente citados, este ente de control efectuará los respectivos traslados a las instancias competentes, para poner en conocimiento dichas anomalías.

5 – De otra parte, una observación recurrente en los contratos revisados, es la ausencia en “unidad de criterio” o parámetros para establecer los rangos de valores asignados a los contratistas en igualdad de desempeño.

Lo anterior, se hizo evidente al analizar los contratos No. 164, 239 y 342. En el primer contrato, el 164 el valor mensual fue de \$3.423.000 y el segundo y tercero (239 y 342) por \$4.304.000, es decir, se incrementaron los pagos de honorarios

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

dentro de la misma vigencia en un 25,7%, sin justificación alguna, y además teniendo en cuenta que las funciones y actividades, de estos últimos, si se comparan son menores a las exigidas en el primer contrato (164 de 2012).

Las anteriores irregularidades generaron hallazgos administrativos con presuntas incidencias fiscales, disciplinarias y penales.

6 – El Decreto 785 del 2005 está dirigido para ser aplicado a las estructuras administrativas de planta de personal que ostentan la calidad de empleos por lo que no es viable asignar la idoneidad y equivalencias exigida para estos cargos a los contratistas los cuales son el objeto de los contratos en cuestión, siendo figuras jurídicas diferentes.

Lo anterior en concordancia con la Resolución 169 del 2012 , *“Por medio de la cual se establece la tabla de honorarios aplicables a los contratos de prestación de servicios con personas naturales”*, la cual en su parte resolutive tiene suscrito los elementos necesarios para acceder a la tabla de honorarios desde el cargo profesional especializado 1 hasta asesor 3, donde aplica el titulo de especialización como condicionante sine qua non el cumplir con formación experiencia y especialización sin poder hacer uso del parágrafo 2, de la precitada norma, ya que el mismo se encuentra como facultativo para aplicarse en la estructura global de la planta en la cual se tipifica la vinculación de empleados.

Conforme a lo argumentado, la contratación según la ley 80 de 1993, está encaminada a que los principios de transparencia y selección objetiva correspondan a una planeación, los cuales conforman la parte pre-contractual garantizando un estudio efectivo de necesidades encaminados a cumplir con los objetivos acordes con la razón social de la entidad, de los cuales se desprende la idoneidad de los profesionales requeridos, objeto contractual a desarrollar y los estudios financieros y económicos destinados para tal fin.

7 - Una vez verificadas las respuestas enviadas y radicadas por el sujeto de control, a la Contraloría de Bogotá, no se aportaron nuevos documentos distintos a los relacionados en la visita fiscal, que desvirtuaran la totalidad de los hallazgos presentados en el informe preliminar.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4. ANEXOS

ANEXO 4.1. HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (millones)	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	5	NA	2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5
FISCALES	1	\$ 8.000.000	2.3
DISCIPLINARIOS	4	NA	2.2, 2.3, 2.4, 2.5
PENALES	2	NA	2.2, 2.3

NA: No aplica.