



1114 - 031

Medellín,

RADICADO: E 7515
Fecha : 2023-12-19 10:19:46
ISVIMED - SUBDIRECCION DE DOTACION
PENDIENTE VERIFICACION ANEXOS

Doctor
VILMER RENÉ HOYOS HOYOS
Director General
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - ISVIMED
Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín
Carrera 53 # 47-22 Torre Pichincha – Piso 12 Sede Megacentro
Teléfono 4304310
Medellín

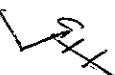
Asunto: Remisión Informe Definitivo de la Auditoría de Cumplimiento, Proyecto Ciudad del Este Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED, vigencia 2020-2023.

Respetado Doctor Hoyos Hoyos,

Una vez culminado el Proceso de la **Auditoría Cumplimiento** que este órgano de Control Fiscal, adelanta al **Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED, en el Proyecto Ciudad del Este, vigencia 2020-2023**, adjunto remito el informe definitivo correspondiente, el cual contiene los resultados obtenidos del proceso auditor adelantado por la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Obras Civiles.

El informe definitivo no podrá ser modificado; si luego de la emisión se reciben argumentos o soportes frente al concepto del mismo, estos serán remitidos a la instancia competente por parte de la C.A.A.F. responsable de la Auditoría.

El ente auditado tendrá un plazo máximo de 10 días hábiles, para realizar un plan de Mejoramiento Único, contados a partir del recibo de esta comunicación. Este plan actualizado debe ser subido al módulo Anexos Adicionales del aplicativo “Gestión Transparente”





Contraloría
Distrital de Medellín

Atentamente,

JUAN GUILLERMO AGUDELO ARANGO
Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal de Obras Civiles

Anexo. Informe Final de la Auditoría (47 Paginas)
Proyecto: Diego Alejandro T.



SC455-1



Certificado Número CMD-SG-00023

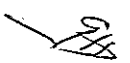
INFORME DEFINITIVO AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**PROYECTO CIUDAD DEL ESTE
INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT DE MEDELLÍN - ISVIMED**

VIGENCIA 2020 - 2023

CONTRALORÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN

MEDELLÍN, DICIEMBRE DE 2023



6/15

PABLO ANDRÉS GARCÉS VÁSQUEZ
Contralor Distrital de Medellín

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ PATIÑO
Subcontralor

JUAN GUILLERMO AGUDELO ARANGO
Contralor Auxiliar Auditoria Fiscal de Obras Civiles
Coordinador de la Auditoría

GERARDO FRANCO FRANCO
Profesional Universitario 2
Líder de Equipo de Auditoría

JUAN CARLOS BURITICÁ GRAJALES
Profesional Universitario 2

VÍCTOR DANIEL GONZÁLEZ GÓMEZ
Técnico Operativo

Integrantes del Equipo Auditor

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
1. CARTA DE CONCLUSIONES	6
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
2.1 HECHOS RELEVANTE	8
2.2 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	12
2.3 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	26
2.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS	27
2.4.1 Objetivo específico 1	27
2.4.2 Objetivo específico 2	28
2.4.3 Objetivo específico 3	45
3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	47



LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Aportes realizados por el ISVIMED al Proyecto Ciudad del Este.....	12
Cuadro 2. Presupuesto actualizado para la terminación de las Torres	18
Cuadro 3. Ejecución componente Puente de Acceso.....	22
Cuadro 4. Pólizas componente vía de acceso y urbanismo.....	24
Cuadro 5. Resultados de la evaluación del control interno.....	27
Cuadro 6. Amortización del anticipo componente puente.....	29
Cuadro 7. Condiciones de los amparos suscritos tras modificación del 6 de diciembre de 2019 componente puente.....	33
Cuadro 8. Relación de pagos por utilidad aprobados en Actas de Obra del componente puente.....	36
Cuadro 9. Consolidado de Hallazgos Auditoría de Cumplimiento.....	47

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Localización del Proyecto Ciudad del Este.....	8
Ilustración 2. Vista en planta del proyecto Ciudad del Este	9
Ilustración 3. Registro fotográfico Proyecto Ciudad del Este.....	14
Ilustración 4. Muro Eco colapsado	26

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Medellín,

Doctor

VILMER RENÉ HOYOS HOYOS

Director General

Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - ISVIMED

Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín

Respetado Doctor Hoyos Hoyos:

La Contraloría Distrital de Medellín con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, el Decreto 403 de 2020 y las Resoluciones 037 de 2020, 208 de 2020, 656 de 2020 y 156 de 2023, por medio de las cuales se adopta, adapta e implementa y actualiza la versión de la Guía de Auditoría Territorial – GAT CDM en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI 100 y 400 desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores, con el fin de **conceptuar sobre el cumplimiento en el Proyecto Ciudad del Este.**

Como resultado de la auditoría, la Contraloría Distrital de Medellín considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con asunto o materia auditada, resulta **no conforme**, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Este Órgano de Control Fiscal en relación con el Proyecto Ciudad del Este presenta un concepto **Incumplimiento Material con Reserva**, soportado en los hallazgos relacionados en el numeral 2 de este informe.

Lo anterior, se generó por el hecho de que se identificó un riesgo que no está siendo controlado enteramente por el ISVIMED, el cual se refiere a la posibilidad de incumplimiento en la terminación del proyecto o que éste quede inconcluso, dado que si bien se conoció que el ISVIMED aportó recursos para que la construcción de las torres, la totalidad de la responsabilidad en la terminación de estas recae sobre el Desarrollador. Es decir, tal como se expresó anteriormente, para la Contraloría Distrital sigue existiendo un riesgo de que el proyecto no finalice dentro del tiempo

y con los recursos asignados, dado que no existe certeza de como el Desarrollador aportará los recursos que le corresponden, pues una parte de ellos depende de la evolución de las ventas y por ende de la acogida que tenga el proyecto en el mercado. Además, el cambio de Administración Distrital que se dará para el 2024, podría generar incertidumbre en caso de requerirse recursos adicionales.

Por otro lado, se observaron deficiencias en el Proyecto Ciudad del Este relacionadas con la supervisión al desarrollador que recae sobre el ISVIMED, en algunas situaciones puntuales, como fue la no actualización de las pólizas establecidas en las obras del componente puente; también, se observó que no se ha gestionado adecuadamente la recuperación o amortización del anticipo y legalización de la utilidad pagada del puente; por último, sobre el aspecto técnico inherentes a la calidad de las estructuras en concreto en el componente vías; situaciones que son observadas más adelante en este informe.

Como se manifestó en la Carta de Compromiso suscrita entre el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - ISVIMED y la Contraloría Distrital de Medellín, firmada por ambas partes, el contenido de este informe es fundamentado en la información suministrada a este Ente de Control.

Finalmente, el Ejercicio Auditor arrojó cuatro (4) hallazgos administrativos, dos (2) de ellos con posible incidencia disciplinaria, a los cuales se les dará el trámite correspondiente por parte de este órgano de control fiscal, además la entidad deberá formular el plan de mejoramiento respectivo.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe **actualizar** el correspondiente Plan de Mejoramiento Único con las acciones correctivas o preventivas que adelantará, para subsanar y corregir las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría Distrital de Medellín.

El Ente Auditado tendrá un plazo máximo de 10 días hábiles, para realizar un Plan de Mejoramiento Único, que se **actualizará con ocasión de nuevos Informes** de Auditoría, contados a partir de la recepción del Informe Definitivo de Auditoría. Éste plan **actualizado** debe ser subido al **Módulo Anexos Adicionales** del aplicativo “**Gestión Transparente**”.

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 HECHOS RELEVANTE

El proyecto “Ciudad del Este etapa C” hace parte de los Proyectos Inmobiliarios con los cuales el ISVIMED realiza la oferta pública para adquisición de vivienda.

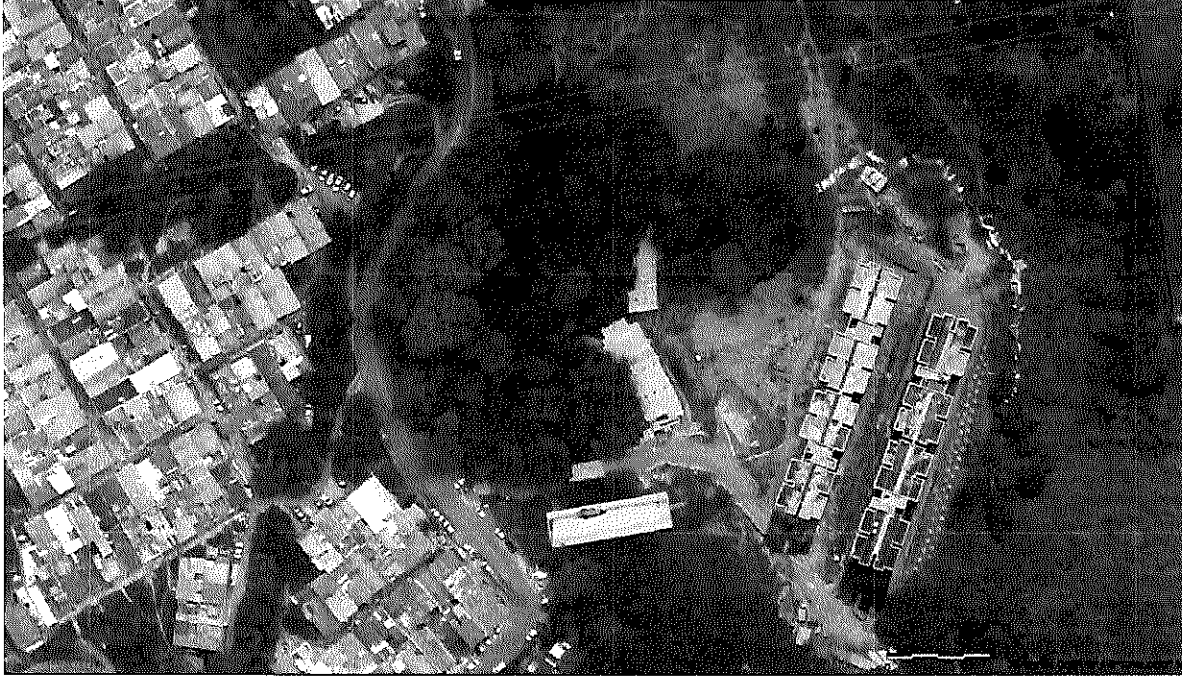
Está ubicado en la comuna 9 – Buenos Aires, Calle 44E con Calle 8ª zona Centro – Oriental de la Ciudad de Medellín.

Ilustración 1. Localización del Proyecto Ciudad del Este



Fuente: Mapgis, Visos cartográfico de la Alcaldía de Medellín.

Ilustración 2. Vista en planta del proyecto Ciudad del Este



Fuente: Mappgis, Visos cartográfico de la Alcaldía de Medellín.

El proyecto tiene 3 componentes: torres de apartamentos, puente y vía de acceso y urbanismo.

En su conjunto, se trata de un proyecto de Vivienda de Interés Prioritario con el cual se pretende construir dos edificios de 14 niveles, con 16 apartamentos por piso. Es decir, 224 soluciones cada uno, para un total de 448 viviendas.

Fue concebido en el 2008, año en el cual se realizaron los estudios de suelos, diseños urbanísticos, arquitectónicos, estructurales bajo la norma NSR-98, los cuales debieron revisarse en el 2014, para que se ajustaran a la Normatividad del Código Colombiano de Construcciones Sismorresistentes del 2010.

La estructuración de costos fue realizada entre los años 2013 y 2014 y se planteó inicialmente con un valor de vivienda de 70 SMMLV. El 5 de mayo de 2014 se constituye la Unión Temporal 'Ciudad del Este'¹, compuesta por la Unión Temporal

¹ La Unión Temporal Ciudad del Este está integrado por ISVIMED con una participación del 10% y la Unión Temporal Medellín con una participación del 90% quien es el desarrollador del proyecto.



Medellín² y el ISVIMED, con la cual el proyecto se postuló al programa de Vivienda de Interés Prioritario para ahorradores -VIPA- del Ministerio de Vivienda. El lote donde se construyen las torres era de propiedad del ISVIMED y los recursos se manejarían a través de la Fiduciaria Bogotá en calidad de vocera del “Fideicomiso Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores”.

El 28 de noviembre de 2016, se suscribió con Fiduciaria Bogotá S.A. el contrato de Fiducia Mercantil Inmobiliario, de administración y de pagos, cuyo objeto es la construcción de un patrimonio autónomo denominado "Ciudad del Este - Etapas C a la G", en el cual ISVIMED tenía la calidad de Fideicomitente Tradente y los miembros de la Unión Temporal Medellín, la calidad de Fideicomitentes Desarrolladores.

El desarrollo del proyecto quedó a cargo de la Unión Temporal Medellín, por su parte, la interventoría, se contrató por la Fiduciaria Bogotá, es ejercida a través de la firma “Acero y Concreto”, con quien se firmó Acta de inicio el 12 de mayo de 2017.

Según los informes de interventoría, el 17 de marzo de 2019, se suspenden las obras en las torres, debido a que la Unión Temporal se queda sin recursos.

Al momento de suspensión las Torres presentaban un avance general del 85,9% (estructura terminada en un 98% y acabados en un 19%).

Según lo explicado por el ISVIMED, el motivo por el cual el Desarrollador se quedó sin recursos, fue debido a que la estructuración financiera, costos versus ingresos, que data del 2014 estaba desbalanceada, dado que se efectuó con un valor de 70 salarios mínimos legales vigentes - SMMLV por apartamento. Es menester precisar que este tope para la Vivienda de Interés Prioritario, cambió en el año 2018 a 90 SMMLV.

Dado lo anterior y buscando dar continuidad al proyecto, dicha estructura de costos tuvo que recalcularse financieramente, pasando de 70 a 83,3 SMMLV. Con esto el valor de venta de los apartamentos, teniendo en cuenta el SMMLV del 2023 (\$1.160.000), es de \$96.670.920 por apartamento y del proyecto es de \$43.308.572.160.

² La Unión Temporal Medellín está integrada por: Juan Carlos Gaviria Trujillo, Germán González Gómez, Rivas Mora¹⁰ Construcciones S.A.S. y Nuevo Horizonte S.A.S., quienes son los encargados de la construcción de viviendas de interés prioritario – VIP.

Realizados los cálculos de las necesidades para dar continuidad y finalización a las torres de apartamentos, el Desarrollador presentó un presupuesto de \$13.104.410.428, de los cuales el ISVIMED aportó a título de apalancamiento financiero \$11.970.560.000 (91% del total). Los restantes \$1.133.850.428 deben ser aportados por el Desarrollador quien tiene dentro de sus responsabilidades la terminación y entrega de los apartamentos, con escrituras, a los beneficiarios.

Para poder hacer efectivos los aportes de los \$11.970.560.000 del ISVIMED, fue necesario realizar una modificación al contrato de Fiducia Mercantil de administración inmobiliaria y pagos Nro. 2-1-66578, mediante el Otrosí N°4 del 23 de junio de 2023; dado que antes de dicha modificación el ISVIMED actuaba dentro del contrato fiduciario como “FIDEICOMITENTE TRADENTE”, el cual se define como:

(...) “FIDEICOMITENTE TRADENTE. Es el INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT DE MEDELLÍN- ISVIMED, quien aportará: (i) el lote identificado con el folio de matrícula inmobiliario número 001-1129198 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín Zona Sur, en los treinta (30) días calendarios siguientes a la firma del presente contrato, (ii) los recursos necesarios para el pago de la INTERVENTORÍA del PROYECTO, (iii) los recursos necesarios para ejecutar las obras de urbanismo al acceso al PROYECTO (vía y puente de acceso y (iv) los soportes de la licencia de urbanismo obtenida por el ISVIMED para el desarrollo del PROYECTO”.

A partir del Otrosí Nro. 4, el ISVIMED adquiere además la calidad de FIDEICOMITENTE APORTANTE en los siguientes términos:

“FIDEICOMITENTE APORTANTE: Es el INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT DE MEDELLÍN - ISVIMED, quien aportará los recursos correspondientes a la SUBCUENTA RECURSOS APORTES ADICIONALES ISVIMED, los cuales son transferidos a título gratuito al presente PATRIMONIO AUTÓNOMO para el desarrollo del PROYECTO, y que por tanto hacen parte del cierre financiero”.

Así las cosas, los aportes que ha realizado el ISVIMED son los siguientes:

Cuadro 1. Aportes realizados por el ISVIMED al Proyecto Ciudad del Este

Componente del proyecto	Recursos
Vía y obras de urbanismo (muros, parqueaderos y demás)	\$ 8.556.282.812
Puente de acceso	\$ 1.796.299.520
Interventoría	\$ 4.008.426.010
Apalancamiento edificios	\$ 11.970.560.000
Subtotal recursos ISVIMED	\$ 26.331.568.342
Lote (6 SMMLV de 2023 por familia)	\$ 3.118.080.000
Total recursos ISVIMED	\$ 29.449.648.342

Fuente: Información rendida por el ISVIMED.

2.2 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría Distrital de Medellín considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el asunto o materia a auditar No resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Durante la ejecución de la auditoría y con el fin de verificar el estado del proyecto en general, fueron evaluados cada uno de sus componentes, sus avances y las posibilidades de finalización. El equipo auditor realizó tres visitas técnicas al sitio de las obras los días 19 de septiembre, 30 de octubre y 20 de noviembre. Además se hicieron las solicitudes de información necesarias para clarificar diferentes aspectos.

A continuación, a manera de resumen, se describe lo observado en las diferentes visitas técnicas:

Componente Torres.

Primera visita (19 de septiembre de 2023) se observó que debido a la suspensión del proyecto, el agua había causado estragos en el primer nivel, donde se visualizaron empozamientos de agua, haciéndose necesario una limpieza y desinfección de fondo. Así mismo, se verificó que faltan actividades tales como ventanería, cableado eléctrico, instalación de ascensores, acabados en los baños de los apartamentos, colocación de la cubierta del último piso en ambas torres, entre otros. En cuanto a los parqueaderos estaban en construcción los muros de contención.

Segunda visita (30 de octubre de 2023) se observó la presencia de unos 25 obreros. Se habían ejecutado algunas actividades de limpieza en los apartamentos del primer piso de la torre C1, aunque algunos estaban inundados, dado que aún falta darle manejo al agua lluvia de escorrentía de los taludes y la que baja por las fachadas provenientes de la parte superior, esto porque falta colocar el techo de cubierta de último piso y los bajantes correspondientes. Los avances en cada componente son prácticamente iguales, según lo explicado por los funcionarios del ISVIMED y por el director de obra e interventoría, era necesario realizar trámites administrativos antes de poder adquirir materiales y contratar mano de obra. Se pudo constatar la presencia de algunos materiales en obra como: enchapes para baños, mortero de pega para enchapes de baños en saco, cemento en saco, arena de pega y arena normal.

Tercera visita (20 de noviembre de 2023) se observó la presencia de unos 50 obreros, se adelantaron las pruebas de estanqueidad de las tuberías de agua potable y han adelantado la colocación de enchapes en algunos baños de ambas torres. Así mismo se hicieron trámites para la aprobación y desembolso de recursos para compra de materiales como cable eléctrico, teja en fibrocemento para cubierta, cemento y otros; además, recursos para subcontratos de mano de obra para red eléctrica y de igual manera, mano de obra para actividades de mampostería, pega de pisos, enchapes e instalaciones sanitarias.

En cuanto al puente y a la vía y obras de urbanismo no se observaron cambios entre una visita y otra, dado lo cual, se realiza un comentario muy general, así:

Puente: está terminado en su parte estructural, falta la capa de rodadura y las adecuaciones de la vía para acceder al mismo.


Vía y obras de urbanismo: falta colocar la capa de rodadura sobre la vía de acceso y terminar los parqueaderos.


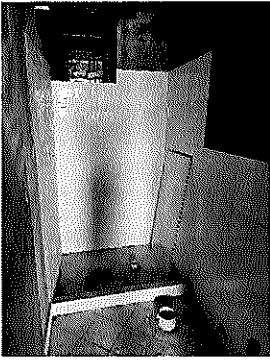

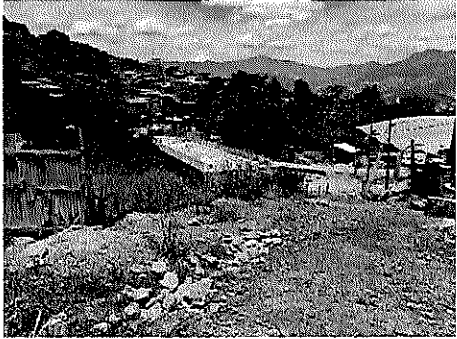


Muro ECO colapsado: uno de los muros de contención (muro Eco) de la vía colapsó a finales de 2022 (24 de noviembre de 2022), debido a que en la época de lluvias se presentó un movimiento en masa en el punto donde se había construido. Se realizó la reclamación a la aseguradora y fue reconocida. Los nuevos diseños y recursos para su reconstrucción ya están dispuestos.



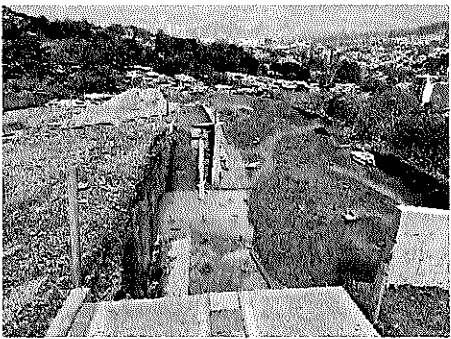
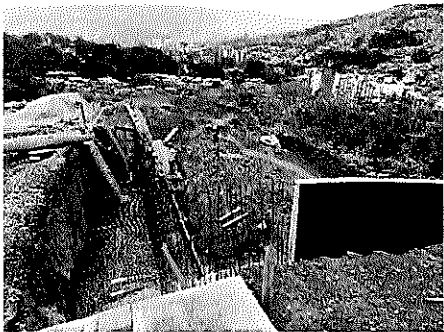
A continuación se muestra un registro fotográfico de los diferentes componentes de la obra.

Ilustración 3. Registro fotográfico Proyecto Ciudad del Este

	
<p>Estado actual de la Torre C1</p>	<p>Otra vista de la Torres C1</p>
	
<p>Vista de la Torres C2 (torre C1 a la derecha)</p>	<p>Parte de la ventanería instalada en la torre C2</p>
	
<p>Estado actual de la placa del último torre C2: Inundado. Falta la cubierta</p>	<p>Estado actual de la placa del último torre C1: Inundado. falta la cubierta</p>



	
<p>Estado de la placa de piso de la torre C2: inundado por falta de manejo de aguas lluvias</p>	<p>Enchape muros baños</p>
	
<p>Barandas instaladas en las escaleras de la torre C2</p>	<p>Vista del puente de acceso</p>
	
<p>Puente de acceso terminado en su estructura</p>	<p>Vista del estado actual de la vía: falta la capa de rodadura en asfalto</p>

	
<p>Andenes terminados</p>	<p>Sitio donde colapsó muro de contención de la vía (por reconstruir)</p>
	
<p>Parqueaderos</p>	<p>Muros de parqueaderos</p>

Fuente: Tomadas por el equipo auditor.

Por último, en cuanto al “Componente Torres” se refiere, el equipo auditor consideró necesario revisar si con los recursos y el tiempo asignado, se alcanzan a finalizar, teniendo en cuenta las actividades de obra que faltan y los diferentes trámites administrativos para poder legalizar ante las empresas de servicios públicos y en general los necesarios para escriturar y entregar a los beneficiarios.

Para dicha revisión, se hicieron solicitudes de información referentes a detallar el avance Financiero del proyecto en lo que corresponde a los recursos del ISVIMED por valor de \$11.970.560.000, discriminando los desembolsos realizados a la fecha y su destinación (compra de materiales, mano de obra u otro); desagregando el avance físico en obra correspondiente a dichos desembolsos.

Según la documentación entregada y de acuerdo con lo informado por el ISVIMED en las diferentes visitas técnicas de obra y en las reuniones efectuadas, el desarrollador del proyecto entregó para la terminación de obra, con corte al 20 de junio de 2023, un presupuesto por un valor total de \$13.104.410.427; de los cuales el ISVIMED aporta la suma de \$11.970.560.000³ que corresponde al 91%, entre tanto el valor restante de \$1.133.850.428 debe ser aportado por el Fideicomitente Desarrollador, porque así está estipulado en el Contrato Fiduciario.

Con corte a octubre 30 de 2023, el presupuesto actualizado para la terminación de la obra, ascendió a \$13.329.696.909. Teniendo en cuenta que el valor que debía aportar el Fideicomitente Desarrollador a junio 20 era de \$1.133.850.428, con la actualización del presupuesto, el nuevo valor a aportar será de \$1.359.136.909.

Es importante resaltar que dicho presupuesto incluye costos directos e indirectos de obra y demás gastos necesarios para escriturar y entregar los apartamentos a los beneficiarios.

Los principales ítems de obra (capítulos) son los siguientes:

³ A través del mencionado otrosí N°4 del 23 de junio de 2023 al contrato de Fiducia Mercantil de administración inmobiliaria y 17 pagos No 2-1-66578. Recursos que corresponden a subsidios por entregar a las 448 familias beneficiarias.



Cuadro 2. Presupuesto actualizado para la terminación de las Torres

Descripción	Valor capítulo	% participación
Preliminares	103.416.217	0,8
Estructura	344.946.484	2,6
Mampostería	242.262.697	1,8
Cubierta / cielo raso	185.391.750	1,4
Pisos	55.709.511	0,4
Enchapes y accesorios	381.525.066	2,9
Instalaciones hidrosanitarias	227.476.637	1,7
Instalaciones eléctricas	2.623.113.380	19,7
Instalaciones especiales (red contraincendios, de gas y detección de incendios)	1.424.000.000	10,7
Señalización	16.483.846	0,1
Carpintería de madera	89.065.984	0,7
Carpintería metálica	236.459.677	1,8
Pintura	593.831.700	4,5
Aparatos sanitarios	191.912.681	1,4
Ventanería en aluminio	782.000.000	5,9
Equipos especiales	481.600.000	3,6
Aseo	63.621.835	0,5
COSTOS DIRECTOS EDIFICIOS	8.042.817.465	60,3
Redes de alcantarillado aguas negras y aguas lluvias	263.973.763	2,0
Acueducto	18.828.292	0,1
Obras de urbanismo interno del proyecto peatonales	688.619.472	5,2
Subtotal costos directos urbanismo	971.421.527	7,3
TOTAL COSTOS DIRECTOS EDIFICACIÓN + URBANISMO	9.014.238.992	67,6
COSTOS ADMINISTRATIVOS (TOTAL)	1.643.122.843	12,3
Sub contrato de escrituración de las ventas: Contacto y recolección de la información con los adjudicatarios para elaboración de escrituración. - Atención en sala de Ventas	\$ 235.200.000,00	1,8
Gastos de escrituración notariales y registro	\$ 582.400.000,00	4,4
Derechos de conexión servicios públicos	\$ 492.800.000,00	3,7
Pago impuesto predial etapa 1	\$ 1.130.000.000,00	8,5
Pago impuesto predial año 2024	\$ 90.000.000,00	0,7
Supervisión Técnica	\$ 80.000.000,00	0,6
Honorarios abogado Reglamento propiedad horizontal y acuerdo directo	\$ 13.000.000,00	0,1
Reajuste contrato escrituración y ventas año 2024	\$ 16.934.400,00	0,1
Arrendamiento local de ventas	\$ 12.000.000,00	0,1
Actas de vecindad finalización de obra	20.000.000,00	0,2
TOTAL COSTOS PARA ENTREGA	2.672.334.400	20,0
TOTAL COSTOS DIRECTOS + INDIRECTOS + ADMINISTRACIÓN + GASTOS PARA ENTREGAS	13.329.696.909	100,0

Fuente: información suministrada por el sujeto de control.

Tal como puede observarse, individualmente, las instalaciones eléctricas y las instalaciones especiales (red contra incendios, red de gas y detección de incendios) son las que más recursos demandan, el 30.4%. El total de costos directos, que suman \$9.014.238.992, representan un 67,6% del total de los recursos y los costos para entrega por valor de \$2.672.334.400 (gastos de escrituración y notariales, de conexión a servicios públicos, impuesto predial y reglamento de propiedad horizontal, entre otros) representan un 20% del total de los recursos necesarios.

En la actualidad, de los \$11.970.560.000 entregados por el ISVIMED a la fiducia, se han autorizado giros por valor de \$3.300.299.625 correspondientes al 28%, estas autorizaciones se dieron mediante comités de autorización de desembolsos de septiembre 14, octubre 5 y octubre 19 de 2023. El destino de dichos recursos fue la compra de materiales, mano de obra y trámites administrativos; no obstante, de estos recursos se han ejecutado en actividades de obra un total de \$204.881.493, que equivalen al **0,22%** del costo directo total de la obra, consolidando un avance real del 86,12%, dado que el avance total al momento de la suspensión estaba en 85,9%.

Si bien el ISVIMED, el Desarrollador y la Interventoría dan un parte de tranquilidad en cuanto a la finalización y entrega de los apartamentos, basados en el hecho de que los \$11.970.560.000 cubren la totalidad de los costos directos de lo que falta en obra (\$9.014.238.991) y el 69% de los indirectos faltantes; **para el equipo auditor sigue existiendo un riesgo de que el proyecto no finalice dentro del tiempo y con los recursos asignados**, considerando que no existe certeza de como el Desarrollador aportará la totalidad de los recursos que le corresponden, dado que una parte de ellos depende de la evolución de las ventas y por ende de la acogida que tenga el proyecto en el mercado. Además, el cambio de administración Distrital que se dará para el 2024 podría generar incertidumbre para el proyecto en caso de requerirse recursos adicionales.

Además, si se tiene en cuenta que el plazo de ejecución, según el otrosí N°4 del 23 de junio de 2023, es de 7 meses contados a partir del 13 de junio de 2023, es decir, su culminación está prevista para el 13 de enero de 2024, fecha que al parecer tampoco se cumplirá, por cuanto el Desarrollador del proyecto ha manifestado verbalmente que dicho plazo sería insuficiente en razón a que se debió tramitar la actualización de pólizas y garantías conforme al otro si 5⁴, cuya aprobación solo logró surtirse hasta el 28 de septiembre de 2023, lo que hace que la primera autorización o instrucción de desembolso se haya dado el 13 de octubre, fecha en la que realmente se iniciaron materialmente las actividades. En consecuencia, si se tiene en cuenta que la prórroga pactada era de 7 meses, al contarlos desde octubre de 2023, tendría una fecha estimada de terminación para mayo de 2024; esta manifestación del Desarrollador no se encuentra protocolizada formalmente, sin embargo, la lógica con la que se estructuró la modificación, supone la postergación de la fecha de finalización en proporción a la que se requirió para la autorización del primer desembolso, es decir, en modo tentativo, para mayo de 2024.

⁴ Otro si suscrito en septiembre 1 de 2023, por medio del cual se modifica el capítulo VIII GARANTÍAS del contrato de fiducia mercantil de administración inmobiliaria y pagos No. 2-1-66578, cuyo propósito es incluir el aseguramiento de los nuevos recursos aportados al proyecto por ISVIMED.

344

Componente Punte

Dentro de los compromisos adquiridos por las partes en el “Contrato Fideicomiso Ciudad del Este Etapas C a la G número 2-1-66578”, se encuentra estipulado que el ISVIMED en calidad de Fideicomitente Tradente, aporta, entre otros, los recursos necesarios para ejecutar las obras de acceso al proyecto, vía y puente de acceso; por su parte, la Unión Temporal Medellín como Fideicomitentes Desarrolladores en calidad de desarrolladores, constructores y ejecutores, son los responsables tanto de las obras correspondientes a las unidades de vivienda y urbanismo, así como también desarrollarían las obras de acceso al proyecto, entre ellas el puente, con los recursos que aporta el ISVIMED.

El 10 de diciembre de 2018, se realizó reunión del Comité Fiduciario donde surge el documento “Acta reunión: Comité Fiduciario Fideicomiso P.A 2-1-66578 Ciudad del Este Etapas C a la G - Reunión: 006-2018”, firmado en su momento por la Directora del ISVIMED, el Representante de la Unión Temporal Medellín y el Coordinador Fiducia Inmobiliaria de la Fiduciaria Bogotá, a través del cual se pactaron las condiciones para la ejecución de la obra “PUENTE DE ACCESO al proyecto habitacional Ciudad del Este”, cuyo objeto se define en su cláusula segunda así:

“OBJETO: Establecer las especificaciones técnicas, jurídicas y económicas a las cuales se ajustan las partes, para la ejecución de la construcción del puente de acceso al proyecto de vivienda de interés prioritario Ciudad del Este, conforme a lo establecido en el acápite de las DEFINICIONES del Contrato de Fiducia y en el Capítulo III - Numeral B. literal g. del objeto del contrato de fiducia mercantil de fecha 28 de noviembre de 2016; así como en la cláusula tercera del Otro Si No. 1 de fecha 27 de marzo de 2017 y de conformidad con los estudios, planos y diseños suministrados por el FIDEICOMITENTE TRADENTE a los FIDEICOMITENTES DESARROLLADORES con antelación a la suscripción del presente documento, los cuales hacen parte integral del presente documento”.

Adicionalmente, en su cláusula tercera, “ALCANCE”, se define un presupuesto discriminado por actividades a precios unitarios, que ascendió a un valor total de \$1.496.693.700, incluyen los gastos de administración y una utilidad que se pactó en ese momento del 10%. Este valor de presupuesto se pacta como “VALOR DE LAS ACTIVIDADES PARA EL PUENTE DE ACCESO” en la cláusula novena donde además se estipula “... que serán pagados por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste y que se realizarán con recursos del Fideicomiso Ciudad del Este - Etapas C a la G, girados a los FIDEICOMITENTES DESARROLLADORES como contraprestación por la ejecución de las obras acordadas en este documento en los términos que se establecen en la cláusula siguiente. El valor final de las obras, será el que resulte de multiplicar las cantidades realmente ejecutadas por los

precios unitarios pactados”. La forma de pago pactada consistió en un anticipo por el 40% del valor de las obras; el 90% del valor de la obra a través de actas mensuales de avance de obra, a las cuales se descontaría un porcentaje del 40% como amortización del anticipo; finalmente, un 10% restante pagadero al finalizar la obra contra recibo a entera satisfacción de la interventoría. Todo esto en un plazo de ejecución de 5 meses.

El acta de inicio de obras se firma el 6 de mayo de 2019, posteriormente se suspende la ejecución entre los días 9 y 28 de mayo hasta tanto se llevase a cabo el desembolso del anticipo, dicho desembolso es autorizado por el ISVIMED el día 21 de mayo de 2019, por un valor de \$598.677.480. Mediante Acta de Comité Fiduciario 19, se prorroga el plazo de ejecución por 45 días más. El 6 de diciembre de 2019, mediante Comité Fiduciario 21, se realiza nueva modificación para incluir las actividades adicionales por mayor cantidad de obra y las obras extras nuevas; en consecuencia se adicionan recursos para el puente de acceso en \$299.605.820 y un plazo adicional de 2 meses, quedando con fecha de terminación el 8 de febrero de 2020 y un valor total de las obras del puente de \$1.796.299.517. Adicionalmente, a raíz de un hallazgo de una auditoría que realizó este órgano de control fiscal, se modificó la utilidad pactada en los siguientes términos: *“Los honorarios por la construcción del puente son el 5% de los costos directos finales del mismo conforme se acordó en la Modificación Bilateral No. 2 de la Unión Temporal Ciudad del Este de 29 de diciembre de 2014; ajuste que se aplicará de forma retroactiva a la fecha de inicio de la obra puente de acceso, con los descuentos y/o compensaciones a que haya lugar”*.

El 6 de febrero de 2020, ante solicitud de ampliación del plazo de ejecución, se suscribe acta de suspensión hasta que el ISVIMED estudiara la solicitud de ampliación de plazo para la ejecución de las obras, presentada por los Fideicomitentes Desarrolladores y se contara con la aprobación por parte de la Interventoría del proyecto. Para esta fecha, se contaba con un avance físico de obra estimado del 82.39% y un avance financiero del 70,97%, se había realizado el pago de las Actas de Obra número 1, 2 y 3, además de haberse recibido las Actas de obra 4 y 5 aprobadas por la interventoría, estas últimas aprobadas para su pago por parte del ISVIMED en junio de 2020.

Cuadro 3. Ejecución componente Puente de Acceso

	Valor Acta	Avance Financiero	Amortización Anticipo (40% del Acta)	Descuentos por Administración	Descuentos por Hallazgos Contraloría
Acta 1	\$ 214.613.968	14,34%	\$ 85.845.587	\$ 31.894.800	-
Acta 2	\$ 432.317.171	28,88%	\$ 172.926.868	\$ 0	-
Acta 3	\$ 204.684.538	13,68%	\$ 81.873.815	\$ 17.581.200	-
Acta 4	\$ 214.850.593	14,36%	\$ 85.940.237	\$ 12.846.304	-
Acta 5	\$ 208.377.955	13,92%	\$ 83.351.182	\$ 11.648.096	\$ 93.394.985
TOTAL:	\$ 1.274.844.225	70,97%	\$ 509.937.690	\$ 73.970.400	\$ 93.394.985

Fuente: Actas parciales mensuales de obra.

El 19 de octubre de 2022, mediante Comité Fiduciario 41, se autoriza el reinicio de la ejecución de las obras del puente, así como la ampliación del plazo por un término de 3 meses más y una adición de recursos de la obra del puente por valor de \$622.287.196, para un valor total de las obras de \$2.418.586.716. Para este reinicio, el desarrollador se obligaba a actualizar las respectivas garantías, actividad que no se logró llevar a cabo dado que la aseguradora con la que se tenían estas garantías se negó a expedir la actualización de las mismas, según consta en Acta de Interventoría 55 para el período 7 de enero al 6 de febrero de 2023; en consecuencia el Desarrollador no pudo reiniciar las obras.

Por lo anterior, al cumplirse los tres meses adicionales de plazo, las partes acordaron que, teniendo en cuenta que la parte estructural del puente estaba completamente terminada y que el componente vías y urbanismo se encontraba en ejecución y con garantías vigentes, era viable trasladar las actividades de obra no ejecutadas junto con los recursos no ejecutados al componente vías y urbanismo, ya que dichas actividades podían ejecutarse dentro del objeto de este componente.

En reunión de Comité Fiduciario 45 del 28 de febrero de 2023, se aprobó una adición de \$1.877.329.219 al componente vías y urbanismo, de los cuales, de acuerdo a información suministrada por la interventoría, \$1.264.607.219 hacían parte de la solicitud de recursos para la terminación de las obras de aproximación al puente. Estos valores se obtuvieron indexando los precios unitarios de la vía; considerando que el valor sin indexar correspondería a \$1.111.769.557, recursos provenientes originalmente de las especificaciones del puente que estaban sin ejecutar por valor de \$1.217.712.890 del total de los recursos. La interventoría certificó que a la fecha, en costos directos, se habían ejecutado en total \$750.640.943, correspondientes al 62,89% de los recursos destinados para las actividades relativas al puente dentro del componente vías y urbanismo.

Componente Vía de Acceso y Urbanismo

El componente de la vía está contenido en el Contrato Fideicomiso Ciudad del Este Etapas C a la G número 2-1-66578 – Acta de Comité Fiduciario Nro. 34, cuyo objeto es *“Establecer las especificaciones técnicas, ambientales, jurídicas y económicas a las cuales se ajustan las partes identificadas al inicio de este documento y la calidad en qué comparece cada una, para la ejecución de la construcción de la obra de urbanismo de vía de acceso al proyecto de vivienda de interés prioritario Ciudad del Este, conforme a lo establecido en el acápite de las DEFINICIONES del Contrato de Fiducia y en el Capítulo III – Numeral B. literal g. del objeto del contrato de fiducia mercantil de fecha 28 de noviembre de 2016; así como en la cláusula tercera del Otro Si No. 1 de fecha 27 de marzo de 2017 y el Otro i No. 3 de fecha 23 de marzo de 2021 en su cláusula primera; y de conformidad con los estudios, planos y diseños elaborados por SIPI SAS, contratado por los FIDEICOMITENTES DESARROLLADORES, por encargo que hiciera el FIDEICOMITENTE TRADENTE según acta 009 del COMITÉ FIDUCIARIO en reunión del 22 de abril de 2019, dichos diseños fueron recibidos y revisados por la Interventoría del proyecto, quien por medio de oficio radicado el 27 de noviembre de 2019, y ratificado por informe de supervisión del 10 de mayo de 2021 del ISVIMED, considera que dichos estudios y diseños fueron ejecutados de conformidad con las especificaciones técnicas exigidas en el pliego de condiciones, y es sobre estos diseños que se realizará la obra por encontrarse recibidos a satisfacción, y al Acta de Comité Fiduciario N°36 de 2022 (Aclaración al acta N°34, en relación a la forma de cobro de las actas de obra)”*; ejecutado a través del Desarrollador Unión Temporal Medellín, constructor responsable del Proyecto.

El contrato tuvo un valor inicial de \$5.211.329.394 IVA incluido, teniendo en cuenta que dentro de este valor se pagarían \$708.226.987 por conceptos administrativos y una utilidad de \$245.933.430.60 más IVA. Es importante mencionar que, para el AU no se establece un porcentaje específico, por lo que al Desarrollador se le reconoce el dinero de acuerdo a la relación de gastos que sea presentada y aprobada por la interventoría. El valor final del contrato se establecerá de acuerdo al resultado de multiplicar las cantidades de actividades ejecutas por los valores unitarios.

El contrato tiene una figura de anticipo del 50% del valor inicial, equivalente a \$2.605.664.697; teniendo en cuenta las adiciones presupuestales que ha tenido el contrato, para las cuales también se pactó anticipo, el valor total de anticipo desembolsado se encuentra en \$4.084.219.466.

El plan de amortización consiste en retener del 50% del valor de las obras cobradas hasta su cancelación total; al 6 de septiembre de 2023, a través de las 17 actas de

1114-Informe Definitivo Auditoría de Cumplimiento
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – Proyecto Ciudad del Este, vigencia 2020 - 2022, diciembre de 2023

obra y administración, se refleja una amortización del 72,74% equivalente a \$2.970.859.607, restando por amortizar un saldo de \$1.113.359.860, equivalente al 27,26%.

El contrato actualmente cuenta con las pólizas de garantías actualizadas de la siguiente manera:

Cuadro 4. Pólizas componente vía de acceso y urbanismo

Amparo	Póliza	Cuantía	Vigencia	Expedición
Buen manejo del anticipo	41-45-101072432	\$ 4.278.141.406,00	Desde: 02-07-2021 Hasta: 01-12-2023	23/10/2023
Cumplimiento	41-45-101072432	\$ 1.711.256.562,40	Desde: 02-07-2021 Hasta: 01-04-2024	23/10/2023
Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales	41-45-101072432	\$ 427.814.140,60	Desde: 02-07-2021 Hasta: 01-12-2026	23/10/2023
De estabilidad y calidad de la obra	41-45-101072432	\$ 1.711.256.562,40	Desde: 04-03-2022 Hasta: 04-03-2027	23/10/2023
Todo Riesgo Construcción	41-40-101041653	\$ 580.000.000,00	Desde: 02-07-2021 Hasta: 03-03-2024	24/10/2024
Responsabilidad civil extracontractual	41-18-101000113	\$ 12.556.282.812,00	Desde: 02-07-2021 Hasta: 01-12-2023	31/10/2023

Fuente: información suministrada por el sujeto de control.

El componente vía de acceso y urbanismo tuvo un acta de inicio con fecha del 2 de julio de 2021, un plazo inicial de 8 meses, para una fecha de terminación del 1 de marzo de 2022, sin embargo, el contrato ha tenido modificaciones parciales en la cláusula decima "Forma de pago", además de tres adiciones por un valor total de \$3.344.953.418 y ocho prórrogas en el plazo de ejecución, para una fecha de terminación vigente del 1 de diciembre de 2023. Actualmente se encuentran en gestión una nueva prórroga en el plazo de ejecución.

Al 6 de octubre, el equipo auditor pudo verificar el pago de 17 actas de obra, 15 de administración, las cuales suman \$7.055.079.073, correspondiente al 82,45% del presupuesto total, debidamente soportada con las medidas, y respaldadas por los informes de interventoría; además, se verificó la amortización del anticipo. Es de aclarar que los recursos correspondientes a utilidad e IVA, no se han desembolsado al desarrollador y está pendiente el cobro de estos.

El desarrollador hizo entrega de cronograma y flujo de fondos, el día 6 de octubre de 2023 y con respecto a la información suministrada se tienen las siguientes observaciones:

- "Se hace entrega de la programación y flujo de caja para los meses de octubre y noviembre; basados en la última proyección realizada en conjunto



con la interventoría. Sin embargo; teniendo en cuenta que se concilió el acta de obra N°18 con fecha de corte 30 de septiembre de 2023, consideramos que debe actualizarse esta ejecución en la elaboración del cronograma y el flujo de caja toda vez que se tienen cantidades que ya se ejecutaron anterior al plazo que se está considerando, para que no afecte la evaluación del avance acumulado y se pueda representar en atrasos.

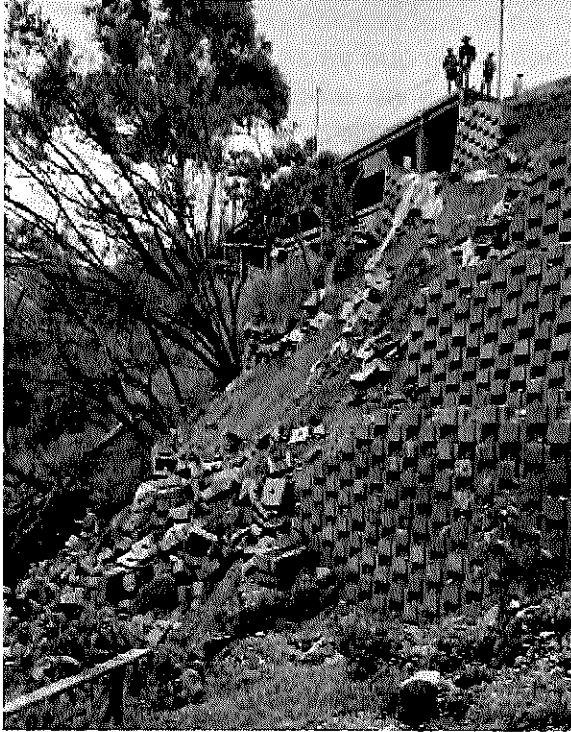
- *Se realizó la observación de los días de la comisión topográfica en la programación, los cuales superan los días proyectados; sin embargo se observa que en el flujo de caja si se tuvo en cuenta este aspecto. Es importante recordar que ambos documentos se deben corresponder en tiempo de ejecución; siendo de la programación de obra de donde se hace la evaluación del flujo de caja por lo tanto los días de ejecución deben coincidir en ambos documento”*

De acuerdo a los informes de interventoría, ésta ha manifestado en varias ocasiones su preocupación respecto a la ejecución de la vía y obras de urbanismo, teniendo en cuenta que allí se incluyen obras de alumbrado público, muros de contención y losas de parqueaderos, redes de alcantarillado y acueducto, construcción de andenes, entre otros; a lo que el desarrollador ha informado que “durante el último período no cuenta con los recursos para invertir en obra, tales como compra de materiales, alquiler de equipos y pago de mano de obra”, ocasionando que se trabaje en muy pocos frentes y se generen inconvenientes con el pago de salarios y prestaciones sociales de los trabajadores.

La interventoría manifiesta también que “Se continúan evidenciando en obra bajos rendimientos, a pesar de que a la fecha han transcurrido 27 meses del plazo y se tienen un avance físico del 75,67%, siendo el 01 de octubre de 2023 la fecha final de la prórroga N°07 y se aprobó una nueva prórroga por dos meses hasta el día 01 de diciembre de 2023”.

Muro colapsado: uno de los muros de contención (Muro Eco) de la vía colapsó a finales de 2022 (24 de noviembre de 2022), debido a que en la época de lluvias se presentó un movimiento en masa en el punto donde había construido. Se realizó la reclamación a la aseguradora por un valor \$575 millones, suma que fue reconocida. Ya están listos los nuevos diseños y recursos para su reconstrucción, con un presupuesto aproximado de \$748 millones.

Ilustración 4. Muro Eco colapsado



Fuente: Informe de interventoría Nro. 63.

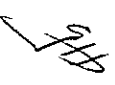
2.3 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Según la metodología vigente en la Guía de Auditoría Territorial de la Contraloría Distrital Medellín, la calificación se define con la siguiente tabla:

Valoración Sistema de Control Interno

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Evaluados los riesgos y controles establecidos por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED para el desarrollo del Proyecto Ciudad del Este, y como resultado de la evaluación del diseño de controles implementado por dicho sujeto de control, se obtuvo como resultado de la evaluación una calificación total de 1,58 puntos, que la ubica en un nivel “Con deficiencias”.



Cuadro 5. Resultados de la evaluación del control interno

Calificación final del control interno	1,58
	Con deficiencias

Fuente: PT04AC Matriz Riesgos Controles

Lo anterior, se generó por el hecho de que se identificó un riesgo que no está siendo controlado enteramente por el ISVIMED, el cual se refiere a la posibilidad de incumplimiento en la terminación del proyecto o que éste quede inconcluso, dado que si bien se conoció que el ISVIMED aportó recursos para que la construcción de las torres, la totalidad de la responsabilidad en la terminación de estas recae sobre el Desarrollador. Es decir, tal como se expresó anteriormente, para el equipo auditor sigue existiendo un riesgo de que el proyecto no finalice dentro del tiempo y con los recursos asignados, dado que no existe certeza de como el Desarrollador aportará la totalidad de los recursos que le corresponden, considerando que una parte de ellos depende de la evolución de las ventas y por ende de la acogida que tenga el proyecto en el mercado. Además, el cambio de administración Distrital que se dará para el 2024, podría generar incertidumbre en caso de requerirse recursos adicionales.

Por otro lado, se encontraron deficiencias en el Proyecto Ciudad del Este relacionadas con la figura de supervisión al desarrollador que recaen sobre el ISVIMED, en algunas situaciones puntuales, como fue la no actualización de las pólizas establecidas en las obras del componente puente; también, se observó que no se ha gestionado adecuadamente la recuperación o amortización del anticipo y legalización de la utilidad pagada del puente; por último, sobre el aspecto técnico inherentes a la calidad de las estructuras en concreto en el componente vías; situaciones que son observadas más adelante.

2.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.4.1 Objetivo específico 1: Evaluar el estado de avance de cada uno de los componentes del proyecto (torres, puente, vías de acceso y urbanismo), a fin de establecer si la gestión fiscal asociada a cada uno de éstos se realizó de forma económica, eficiente y eficaz.

Si bien, en la evaluación efectuada se encontró que el Proyecto presenta múltiples suspensiones, prórrogas y adiciones, también es verdad que estas hacen parte de las gestiones tendientes a darle continuidad y llevarlo a buen término, denotando voluntad de las partes por cumplir con sus respectivas responsabilidades.

Entendiendo que es un proyecto que ha perdido confiabilidad por parte de los beneficiarios y comunidad en general, se evidenció que las demoras obedecen a trámites administrativos y jurídicos complejos que buscaban asegurar los recursos aportados por el ISVIMED y que eran necesarios para poder dar continuidad al proyecto.

En cuanto al avance actual de cada uno de los componentes, se puede decir lo siguiente:

Torres: Al momento de suspensión presentaban un avance general 85,9% (estructura terminada en un 98% y acabados en un 19%. De acuerdo con lo informado en la tercera visita técnica de obra (20 de noviembre del 2023) y con las respuestas a las solicitudes de información el avance es del 86,12%.

Puente: a la fecha de suspensión, 6 de febrero de 2020, presentaba un avance físico de obra del 82.39%, estando completamente terminada la estructura en general y faltando sólo la capa de rodadura en asfalto, sobre el tablero y los tramos de vía que dan aproximación al mismo. Dada la imposibilidad de continuar con las actividades, tal como se detalló en el ítem 2.2 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA - componente Puente; se decide dar por terminado este componente y trasladar las actividades pendientes al Componente vía y urbanismo; con lo cual el ISVIMED reporta este componente en un 100% de ejecución.

Vía de acceso y obras de urbanismo: Con corte al 01 de octubre de 2023 y de acuerdo con el informe de interventoría No. 63%, cuyo período de evaluación es del 06 de septiembre y a 06 de octubre de 2023, el estado de este componente se encuentra en un 75,67%.

En conclusión, es un proyecto que continúa con ciertas dificultades e incertidumbres, no obstante, se observa que se han dado pasos orientados, desde el punto de vista administrativo y jurídico, a lograr el objetivo social, el cual consiste en la entrega material de los inmuebles y respectivas escrituras a las 448 familias beneficiarias.

2.4.2 Objetivo específico 2: Comprobar si la supervisión se ha ejercido a través de seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico, sobre el cumplimiento del objeto del contrato y sí esta se ha llevado a cabo de forma económica, eficiente y eficaz.

Una vez realizadas las pruebas de auditoría, el equipo auditor evidenció algunas situaciones que mostraron deficiencias en la supervisión a cargo del ISVIMED, las cuales fueron detectadas en el desarrollo de los componentes puente y vías de acceso, situaciones que afectan el principio de eficacia; dichas situaciones se observan a continuación:

Hallazgo 01 (corresponde a la observación 1 del Informe Preliminar) - Falta de amortización total de anticipo en la construcción del puente de acceso al Proyecto Ciudad del Este): Para el desarrollo del Proyecto Habitacional Ciudad del Este, dentro de las obras de acceso al proyecto se ejecuta un componente denominado “Puente de Acceso”, para el cual se definen sus condiciones técnicas, jurídicas y económicas en el Acta de Comité Fiduciario número 6 del 10 de diciembre de 2018, se detalló un presupuesto total de obra por \$1.496.693.700 y se pactó para el inicio de las obras un desembolso como anticipo correspondiente al 40% del valor pactado, dicho desembolso fue aprobado el 21 de mayo de 2019 por un valor de \$598.677.480. Este anticipo, debía ser amortizado a través de las actas mensuales de avance de obra, a las cuales se descontaría un porcentaje del 40% como amortización de dicho anticipo.

Para el 6 de febrero de 2020, con la suspensión de las obras, un avance físico estimado del 82.39% y un avance financiero del 70,97%, se habían realizado el pago de las Actas de Obra número 1, 2 y 3, además de haberse recibido las Actas de obra 4 y 5 aprobadas por la interventoría, estas últimas aprobadas por el ISVIMED para su pago en junio de 2020, donde en cada Acta se venía realizando el descuento del 40% de su valor, para amortizar el anticipo:

Cuadro 6. Amortización del anticipo componente puente.

	Valor Acta	Amortización Anticipo (40% del Acta)	Acumulado amortización	Porcentaje amortizado
Acta 1	\$ 214.613.968	\$ 85.845.587	\$ 85.845.587	14,34%
Acta 2	\$ 432.317.171	\$ 172.926.868	\$ 258.772.456	43,22%
Acta 3	\$ 204.684.538	\$ 81.873.815	\$ 340.646.271	56,90%
Acta 4	\$ 214.850.593	\$ 85.940.237	\$ 426.586.508	71,25%
Acta 5	\$ 208.377.955	\$ 83.351.182	\$ 509.937.690	85,18%

Fuente: Actas parciales mensuales de obra.

Para la fecha de suspensión del contrato se habría amortizado un total de \$509.937.690, el 85,18% del anticipo, quedando un valor pendiente por amortizar de \$88.739.790.

Las obras del puente continuaron suspendidas hasta el 19 de octubre de 2022, fecha en la cual se autorizó el reinicio de las obras a través de Acta Fiduciaria número 41, donde además se amplía el plazo de ejecución en tres meses,



quedando con fecha de terminación el 20 de enero de 2023; sin embargo, el reinicio de la ejecución de las obras no fue efectivo debido a la imposibilidad de actualizar las pólizas de la obra, según consta en Acta de Interventoría 55 para el período 7 de enero al 6 de febrero de 2023, donde se advierte de la terminación del plazo adicionado y la solicitud del Desarrollador de tramitar acta de cierre de la construcción del Puente:

“(…) vemos que lo más conveniente para el proyecto, es realizar el ACTA DE CIERRE DEL PUENTE, con las obras ejecutadas hasta el momento y que las actividades y presupuesto restante se anexasen al proceso de ejecución de la VIA, obra que hoy se encuentra vigente y con todas las coberturas actualizadas. Es importante resaltar que las actividades constructivas que faltan por ejecutar se encuentran descritas dentro del alcance de la construcción de la vía, teniendo en cuenta que la estructura del puente se encuentra totalmente terminada y estable, y lo que falta por ejecutar son los empalmes de la vía hacia el puente”.

Dicho traslado de actividades y recursos se materializó en reunión de Comité Fiduciario 45 del 28 de febrero de 2023, donde se aprobó una adición de \$1.877.329.219 al componente vías y urbanismo, de los cuales \$1.264.607.219 hacían parte de la solicitud de recursos para la terminación de las obras de aproximación al puente. Pero no se tomó decisión alguna sobre la amortización del anticipo faltante. A la fecha de este informe, no se ha generado un cierre efectivo del componente puente y tampoco se han amortizado los \$88.739.790 faltantes del anticipo.

Lo anterior es contrario a lo definido por el comité fiduciario en el Acta número 6 del 10 de diciembre de 2018, suscrita en virtud del Contrato de Fiducia Mercantil del 28 de diciembre de 2016. Acta que en la cláusula décima, numeral 2, establece:

“2. El 90% de los aportes que corresponden al ISVIMED, se transferirán con actas mensuales de avance de obra, a las cuales se les descontará un porcentaje del 40% como amortización del anticipo entregado hasta la cancelación de su valor total. (...)”

Por otro lado, no se ha dado cumplimiento a lo estipulado en cláusula Vigésima, del Acta número 6 del 10 de diciembre de 2018 del Comité Fiduciario que establece:

“VIGÉSIMA. LIQUIDACIÓN. Las obras y demás actividades contempladas en el presente documento se liquidarán en los términos establecidos en el capítulo XII del contrato de fiducia de 28 de noviembre de 2018”.

Capítulo XII del Contrato de Fiducia de 28 de noviembre de 2016:



“12. LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO.

La liquidación del Contrato de Fiducia, tendrá una duración máxima de 5 meses, contados desde el acaecimiento de la causal de terminación.

En el proceso de liquidación, las obligaciones que figuren en el pasivo y que estén a cargo del FIDEICOMISO, se pagarán, dentro de los 60 días siguientes al acaecimiento de la causal de terminación, según el orden establecido en la prelación de pagos estipulada en el presente contrato.

(...)”

Adicionalmente, era obligación del ISVIMED, en su condición de FIDEICOMITENTE TRADENTE, posición que ostenta en el Contrato de Fiducia Mercantil del 28 de diciembre de 2016, y conforme a la cláusula décima quinta del Acta número 6 del 10 de diciembre de 2018 del Comité Fiduciario, la SUPERVISIÓN las supervisión de las obras y actividades descritas en el dicha Actas Fiduciaria y “(...) *velar porque los FIDEICOMITENTES DESARROLLADORES cumplan con las obligaciones pactadas en el presente documento para la correcta ejecución de su objeto en aspectos técnicos y administrativos del mismo*”.

El hecho descrito se presentó por debilidades en la supervisión de las obras a cargo del FIDEICOMITENTE TRADENTE, es decir el ISVIMED, dado que, por un lado, al tomarse la decisión de trasladar las actividades pendientes de obra en el componente puente al componente vías de acceso y urbanismo, trasladando de igual manera los recursos pendientes por ejecutar, no realizó las gestiones necesarias en su momento para terminar de amortizar en anticipo dentro de tales actividades objeto de traslado, teniendo en cuenta que la interventoría certifica, que de las actividades trasladadas se ha ejecutado un total de \$795.304.079; por otro lado, no adelantó las gestiones necesarias para la liquidación de las obras correspondientes al componente puente, en el término de 5 meses contados a partir de la terminación del plazo de ejecución, como lo estipula en contrato fiduciario, plazo que venció el 20 de enero de 2023.

Lo anteriormente expuesto, implica que a la fecha de este informe, después del malogrado reinicio de las obras, y transcurridos 5 meses más del plazo estipulado para la liquidación, no se haya alcanzado la amortización total del anticipo, generando un riesgo de pérdida de recursos ante una eventual imposibilidad de lograr la totalidad del reembolso de este anticipo. Lo anterior se determina como un **Hallazgo Administrativo**.

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:

En la respuesta dada por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED al Informe preliminar, con radicado 202300004687 del 13 de diciembre de 2023, se hace especial referencia a que se ha concertado entre las partes



(Desarrollador, Interventoría e ISVIMED), que los recursos correspondientes al anticipo por amortizar serán descontados de actividades pendiente por ejecutar en el componente vía de acceso y las obras de urbanismo. En tal sentido, el Sujeto de Control acepta la observación y por lo tanto esta se configura como **Hallazgo Administrativo**.

Hallazgo 02 (corresponde a la observación 2 del Informe Preliminar) - Incumplimiento sobre actualización de las garantías estipuladas en componente puente: En el desarrollo del Proyecto Habitacional Ciudad del Este, dentro de las obras de acceso al proyecto se ejecuta el componente denominado “Puente de Acceso”, para el cual se definen sus condiciones técnicas, jurídicas y económicas en el Acta de Comité Fiduciario número 6 del 10 de diciembre de 2018, no se realizó la actualización de las garantías acorde a lo pactado, dado que las pólizas presentadas para la modificación realizada el 6 de diciembre de 2019 solo fueron actualizadas en su vigencia y no así en su valor, teniendo en cuenta que en dicha modificación se adicionaron recursos; posteriormente, luego de la suspensión de las obras el 6 de febrero de 2020 se dejó de cumplir con la obligación de mantener actualizadas las garantías o en su defecto notificar a la aseguradora de la suspensión de las obras.

El equipo auditor evidenció que en la modificación suscrita mediante Acta de Comité Fiduciario No. 21 del 6 de diciembre de 2019, no solo se amplió el plazo de las obras en 2 meses, sino que se realizó una adición de recursos equivalente a \$299.605.817. El desarrollador presentó la actualización de garantías en las que se evidencia que se ampliaron las vigencias con respecto a la nueva fecha de terminación, no obstante, no se actualizaron los valores de los amparos de cumplimiento, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, estabilidad y calidad de la obra, contenidas en la póliza de cumplimiento a particulares 55-45-101025427 de Seguros del Estado; y el amparo todo riesgo en construcción, contenida en la póliza 55-18-101000060 de Seguros del Estado; dichos amparos debieron ser actualizados respecto al nuevo valor de las obras después de la adición.

Cuadro 7. Condiciones de los amparos suscritos tras modificación del 6 de diciembre de 2019 componente puente.

Garantías requeridas para la ejecución de las Obras			Pólizas presentadas por Modificación del 6 de diciembre de 2019			Nuevas cuantías según Modificación de diciembre de 2019
Amparos	Cuantía	Vigencia	Vigencia desde:	Vigencia hasta:	Valor asegurado	
Buen manejo del anticipo	100% Anticipo	Plazo pactado	6/05/2019	13/06/2020	\$ 598.677.480	\$ 598.677.480
Cumplimiento	20% Valor Total	Plazo pactado + 4 meses	6/05/2019	13/06/2020	\$ 299.338.740	\$ 359.259.903
Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales	5% Valor Total	Plazo pactado + 3 años	6/05/2019	13/02/2023	\$ 74.834.685	\$ 89.814.976
Estabilidad y calidad de la obra	20% Valor Total	Plazo pactado + 5 años	5 años, finalizando la ejecución		\$ 299.338.740	\$ 359.259.903
Responsabilidad civil extracontractual	500 SMMLV	Plazo pactado	6/05/2019	13/02/2020	\$ 414.058.000	\$ 414.058.000
Todo riesgo en construcción (Básico)	100% Costos directos	Plazo pactado	6/05/2019	13/02/2020	\$ 1.025.205.029	\$ 1.251.547.303

Fuente: información suministrada por el sujeto de control.

Adicionalmente, el equipo auditor evidenció que para el 6 de febrero de 2020, se suscribe acta de suspensión, motivada en que el ISVIMED debe estudiar solicitud de ampliación de plazo para la ejecución de las obras, presentada por los Fideicomitentes Desarrolladores y se cuenta con la aprobación por parte de la Interventoría del proyecto; suspensión que se prolonga en el tiempo y no se cumple con la obligación de mantener vigentes las garantías durante el lapso de suspensión, como así lo exige la Cláusula Décima Cuarta del Acta Comité Fiduciario número 6:

DÉCIMA CUARTA. SUSPENSIÓN DEL PLAZO. *Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito se podrá de común acuerdo entre las partes suspender la ejecución de las actividades acordadas, mediante la suscripción de un acta donde conste tal evento, sin que, para efectos del plazo extintivo, se compute el tiempo de la suspensión. Se considerará como fuerza mayor o caso fortuito, el suceso que no es posible predecir o resistir y que está determinado por circunstancias ajenas a LOS FIDEICOMITENTES DESARROLLADORES y/o a la FIDUCIARIA o al FIDEICOMITENTE TRADENTE, que impidan totalmente o dificulten el desarrollo de las obras. La situación de fuerza mayor o caso fortuito deberá ser demostrada por LOS FIDEICOMITENTES DESARROLLADORES y en tal evento tendrán derecho a la ampliación del plazo, pero no a indemnización alguna o a reajuste de precios. **Esta situación no los exonera de su obligación de construir y mantener vigentes las garantías estipuladas en este documento, y de la responsabilidad por los daños que sufra la FIDUCIARIA o el FIDEICOMITENTE TRADENTE por no haberlas constituido o mantenido vigentes.***

Adicionalmente, era obligación del ISVIMED, en su condición de FIDEICOMITENTE TRADENTE, posición que ostenta en el Contrato de Fiducia Mercantil del 28 de diciembre de 2016, y conforme a la cláusula décima quinta del Acta número 6 del 10 de diciembre de 2018 del Comité Fiduciario, la SUPERVISIÓN las supervisión de las obras y actividades descritas en el dicha Actas Fiduciaria y “(...) *velar porque los FIDEICOMITENTES DESARROLLADORES cumplan con las obligaciones pactadas en el presente documento para la correcta ejecución de su objeto en aspectos técnicos y administrativos del mismo*”.

El hecho descrito se presentó por debilidades en la supervisión de las obras a cargo del ISVIMED, al no exigirle al Desarrollador mantener las pólizas actualizadas durante el tiempo de suspensión de las obras, o en su defecto, velar porque el Desarrollador comunicara a la aseguradora sobre la suspensión de las obras, inobservando además, el contenido del artículo 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011.

Lo anteriormente expuesto, generó un riesgo frente a los recursos invertidos para la ejecución del proyecto y frente a la misma obra que en caso de siniestro no tiene amparos que respalden el valor invertido. Además que provocó la imposibilidad de reiniciar las obras del componente puente por la negativa de la aseguradora de renovar estas pólizas tras la supresión, situación evidenciada en Acta de Interventoría 55 para el período comprendido entre el 7 de enero al 6 de febrero de 2023, que en consecuencia se traduce en más retrasos para la culminación de las obras. Lo anterior se determina como un **Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria**.

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:

En la mencionada respuesta al Informe Preliminar, el Sujeto de Control no solo ratifica los hechos observados por la Contraloría sino que evidencia debilidades que tuvo el ISVIMED ejerciendo su figura de supervisor, no como lo indica el estatuto de contratación público, sino de acuerdo lo que se estipula en la misma Acta número 6 de Comité Fiduciario del 10 de diciembre de 2018, en su cláusula décima quinta que hace referencia a la supervisión a cargo del Fideicomitente Tradente, que pese a que se sustenta que el ISVIMED y la Interventoría fueron diligentes al solicitar y reiterar la actualización de dichas garantías, ese control que debía ejercer para que el Fideicomitente Desarrollador cumpliera con su obligación de actualizar debidamente las pólizas no fue eficaz.



Por otro lado, La Contraloría no puede aceptar el argumento mediante el cual se afirma que “en el comité fiduciario # 21 del 6 de diciembre de 2019 se actualizó el presupuesto del puente en \$299.605.817, además se acordó ampliar el plazo en dos meses, en dicho comité fiduciario se acordó modificar las pólizas por el mayor plazo pero no se acordó adicional las coberturas que son un porcentaje del valor del proyecto, hoy esta falta de cobertura no afecta las garantías expedidas para el puente ya que este está liquidando sin ejecutar ese mayor valor acordado”; dado que si en esta modificación no se justifica y se modifican los porcentajes de cobertura, estos tienen que mantenerse invariantes y al adicionarse recursos, el valor contractual aumenta y por ende tienen que aumentar los valores de sus coberturas. Adicionalmente, el hecho de que posteriormente no se hubieran ejecutado esos recursos adicionados, no exime de la obligatoriedad de haberse actualizado las pólizas en su debido momento en tiempo y valor.

Es importante precisar que las obras del puente al momento de la suspensión, febrero de 2020, se encontraban con un avance físico estimado del 82,39%, que a raíz de la imposibilidad de reiniciar las obras, enero de 2023, se tomó la decisión administrativa de considerarlo al 100% por tener su estructura principal terminada y continuándose las obras faltantes desde otro componente del proyecto. Esto afecta directamente el amparo de estabilidad de la obra, cual debe tener una cobertura de 5 años contados a partir de la finalización de las obras y recibo a entera satisfacción, condiciones que no fueron informadas a la aseguradora y en consecuencia no fue actualizado este amparo, por lo que es claro que en caso de siniestro no se tiene amparos que respalden el valor invertido.

Por lo anteriormente expuesto se mantiene lo observado con la connotación de presunta incidencia disciplinaria. Se configura así un **Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria**.

Hallazgo 03 (corresponde a la observación 3 del Informe Preliminar) - Incumplimiento en la legalización de pagos de utilidad en obras del puente de acceso: En el desarrollo del Proyecto Habitacional Ciudad del Este, dentro de las obras de acceso al proyecto se ejecuta el componente denominado “Puente de Acceso”, para el cual se definen sus condiciones técnicas, jurídicas y económicas en el Acta de Comité Fiduciario número 6 del 10 de diciembre de 2018, donde se estableció el pago de una utilidad del 10% más IVA sobre el valor de los costos directos, condición que fue modificada en el Acta de Comité Fiduciario número 21 del 6 de diciembre de 2019, donde se cambió el porcentaje de utilidad al 5% aplicado de forma retroactiva a las Actas ya pagadas y que estos recursos pagados tendrían



que ser legalizados dentro de los 10 días hábiles siguientes a la suscripción de dicha modificación mediante facturación al ISVIMED.

El equipo auditor evidenció que en modificación realizada a las condiciones técnicas, jurídicas y económicas de las obras del puente, realizadas en Acta de Comité Fiduciario 21, se modificó la cláusula tercera “ALCANCE” en diferentes aspectos, uno de ellos se refiere al cambio del porcentaje de utilidad, pasando de un 10% pactado inicialmente a un 5%. Adicionalmente se acordó entre las partes que, este cambio de una utilidad del 5% se aplicarían a las Actas de obra mensuales anteriores, que lo pagado se consideraría como anticipo a la utilidad, como así lo establece la cláusula décima “FORMA DE PAGO”, en su párrafo segundo:

“PARÁGRAFO SEGUNDO. Cada solicitud de pago deberá ir conforme se establece en este documento y en el contrato de fiducia mercantil. Los pagos anteriores que se han realizado con base en las actas de obra Nos. 1 por valor de \$96.873.582; No.2 por valor de \$259.390.303 y No. 3 por valor de \$105.229.523, que corresponden al concepto de utilidad y de IVA sobre la utilidad; corresponden realmente a un anticipo sobre las utilidades del 5% pactada a favor de los FIDEICOMITENTES DESARROLLADORES. Teniendo en cuenta lo anterior las partes aclaran que dichos pagos corresponden a un anticipo por concepto de utilidad y que dichos anticipos se legalizarán dentro de los días (10) días hábiles siguientes a la suscripción de este otrosí mediante facturación al ISVIMED de la utilidad y del IVA causado, en relación con la obra cobrada en las actas citadas. A partir de la fecha, en cada Acta de Avance de Obra que sirva de fundamento a un cobro a la Fiduciaria, el FIDEICOMITENTE DESARROLLADOR facturará de forma independiente al ISVIMED el valor que corresponda a utilidad más el IVA correspondiente, y a su vez el ISVIMED dará la instrucción correspondiente para efectuar el pago y las retenciones que procedan según la ley”.

El equipo auditor encontró que, efectivamente, en las primeras tres Actas parciales de obra, se reconoció una utilidad del 10%, además que en el Acta parcial número 5 no se realizó cobro de la utilidad y en el Acta parcial número 6 en el concepto de utilidad, se realizó un descuento, el cual corresponde al excedente pagado en las Actas 1, 2 y 3, menos lo que corresponde a la utilidad del 5% de los costos directos en las Actas 4 y 5. Ver siguiente cuadro:

Cuadro 8. Relación de pagos por utilidad aprobados en Actas de Obra del componente puente.

	Acta Obra 1		Acta Obra 2		Acta Obra 3		Acta Obra 4		Acta Obra 5		Total
Subtotal puente de acceso (Costos Directos)		\$ 147.006.245		\$ 296.128.552		\$ 140.204.785		\$ 160.229.011		\$ 166.776.308	aprobado en Actas de Obra
Utilidad	10%	\$ 14.700.625	10%	\$ 29.612.855	10%	\$ 14.020.479		\$ 0		-\$ 12.816.714	\$ 45.517.245
IVA / Utilidad	19%	\$ 2.793.119	19%	\$ 5.626.442	19%	\$ 2.663.891		\$ 0	19%	-\$ 2.435.176	\$ 8.648.276

Fuente: Información suministrada por el Sujeto de control – Actas de Obra



1114-Informe Definitivo Auditoría de Cumplimiento
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – Proyecto Ciudad del Este, vigencia 2020 - 2022, diciembre de 2023

Consecuente con lo anterior, el equipo auditor requirió al ISVIMED, mediante solicitud de información del 21 de octubre de 2023, para que aportara las facturas por concepto de utilidad que los FIDEICOMITENTES DESARROLLADORES debieron emitir para la legalización de este concepto y su IVA, según lo pactado en el párrafo segundo de la cláusula décima modificada en el Acta de Comité Fiduciario 21 del 6 de diciembre de 2019.

En respuesta recibida el 23 de noviembre de 2023, radicado 202300004372, el sujeto de control indicó lo siguiente:

R/ En el correo electrónico enviado por la Interventoría del 22 de noviembre de 2023, se informa lo siguiente:

(...)

Si bien es cierto se acordó que la facturación de las utilidades del puente se hará a nombre del ISVIMED, tal como se planteó en la reunión de trabajo y como quedó plasmado en el comité de obra 116 del 23 de marzo de 2023 (documento que se anexa).

Utilidad: El director de interventoría informa que el día de hoy en la mañana se realizó reunión y se acordó que la facturación se hará a nombre del ISVIMED. El desarrollador puede generar los cobros de las utilidades adeudadas.

Dicha aseveración debe ser confirmada con los funcionarios pertinentes del ISVIMED. Además, existen conceptos contables que controvierte esta afirmación y que ameritan una revisión de profesionales especialistas, por tanto, en común acuerdo con el desarrollador, la interventoría se han planteado la realización de diferentes reuniones para solventar el tema, 04 de agosto de 2022, 21 de marzo de 2023, 23 de marzo de 2023, 5 junio de 2023 y la más reciente el 30 de octubre de 2023. En tal sentido se está trabajando con la responsabilidad del caso para poder generar los documentos contables de soporte para el pago de las obligaciones tributarias a que hubiera causa.

En tal sentido a la fecha no se ha entregado facturación con respecto a la utilidad y la consecuente causación del impuesto al valor agregado.

(...)

Al respecto el reconocimiento de la utilidad es de análisis, revisión y consideración por parte de los Desarrolladores, Interventoría y el ISVIMED, para la presentación de una propuesta de instrucción que permita el cumplimiento de las obligaciones tributarias, las cuales se están considerando en la liquidación de este frente de



trabajo. La facturación de estos conceptos se genera al momento de conocer posibles valores pendientes por liquidar al Desarrollador.

De acuerdo a lo anterior, para el equipo auditor es claro que los recursos pagados por concepto de utilidad más IVA, dentro de las Actas de Obra del componente puente, no han sido legalizados, que aún hoy, tres años después de generarse la obligación de facturar, esto no se ha hecho y pese a que el sujeto de control ha manifestado que las partes están de acuerdo con cumplir con esta obligación, no hay certeza frente al cuándo y cómo se va a realizar.

El hecho descrito se presentó por debilidades en la supervisión de las obras a cargo del ISVIMED, al autorizar los desembolsos de la Utilidad e IVA sin haberse soportado estos en una factura y permitió que esta situación se dilatara en el tiempo.

Lo anteriormente expuesto, genera un riesgo contable frente al mismo proyecto que por la falta de legalización de estos costos, se podrán generar dificultades al momento del cierre y liquidación del proyecto. Lo anterior se determina como un **Hallazgo Administrativo**.

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:

La respuesta dada da cuenta de que se está buscando la solución a la falta de legalización de estos pagos realizados por concepto de utilidad más IVA y acepta la observación. Ahora, si bien se vienen adelantando dichas gestiones, el Equipo Auditor ha considerado que esta situación se viene prologando en el tiempo y debe darse solución definitiva, más teniendo en cuenta que actualmente se está adelantando el cierre contractual de las obras del componente puente. Por lo anterior, se configura como un **Hallazgo Administrativo**.

Hallazgo 4 (corresponde a la observación 4 del Informe Preliminar) - Deficiencias en la supervisión por parte del ISVIMED al Desarrollador. En revisión de los informes de interventoría, generados por la empresa Acero & Concreto, puntualmente en los capítulos relacionados con la vía de acceso y obras de urbanismo del proyecto Ciudad del Este, se evidencia que dentro de las observaciones y requerimientos al Desarrollador Fideicomitente, permanecen desde los Informes de la Vigencia 2022, requerimientos frente a que éste debe tomar acciones referentes a las bajas resistencias obtenidas en los ensayos de las muestras del concreto estructural en las diferentes estructuras que han ejecutado. Esto teniendo en cuenta el procedimiento establecido en la Norma NTC 673:2010.

1114-Informe Definitivo Auditoría de Cumplimiento
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – Proyecto Ciudad del Este, vigencia 2020 - 2022, diciembre de 2023

Frente a esta situación, se extraen del informe de interventoría No. 63, correspondiente al período de 06 de septiembre al 06 de octubre de 2023 los siguientes registros:

Cilindro	f.c	Fecha Vaciado	Fecha de Prueba	Edad	Resistencia obtenida	% f.c	Localización
79	21	13/01/2022	27/01/2022	14	16,7	80%	Muro de contención
80	21	13/01/2022	27/01/2022	14	15,1	72%	Muro de contención
81	21	13/01/2022	27/01/2022	14	15,2	72%	Muro de contención
82	21	13/01/2022	10/02/2022	28	15,9	76%	Muro de contención
83	21	13/01/2022	10/02/2022	28	17,3	82%	Muro de contención
84	21	13/01/2022	10/02/2022	28	18,5	88%	Muro de contención
85	21	13/01/2022	6/06/2022	144	26,0	124%	Muro de contención
86	21	13/01/2022					
122	21	19/01/2022	26/01/2022	7	9,7	46%	Columna muro de contención viaducto
123	21	19/01/2022	26/01/2022	7	9,6	46%	Columna muro de contención viaducto
124	21	19/01/2022	26/01/2022	7	8,6	41%	Columna muro de contención viaducto
125	21	19/01/2022	16/02/2022	28	12,4	59%	Columna muro de contención viaducto
126	21	19/01/2022	16/02/2022	28	10,0	48%	Columna muro de contención viaducto
127	21	19/01/2022	16/02/2022	28	10,5	50%	Columna muro de contención viaducto
128	21	19/01/2022	6/06/2022	138	17,3	82%	Columna muro de contención viaducto
129	21	19/01/2022					
130	21	19/01/2022					
131	21	21/01/2022	28/01/2022	7	10,9	52%	Viga muro
132	21	21/01/2022	28/01/2022	7	9,2	44%	Viga muro
133	21	21/01/2022	28/01/2022	7	8,9	42%	Viga muro
134	21	21/01/2022	18/02/2022	28	15,7	75%	Viga muro
135	21	21/01/2022				0%	Viga muro
136	21	21/01/2022				0%	Viga muro
137	21	21/01/2022				0%	Viga muro
138	21	21/01/2022	6/06/2022	136	19,0	90%	Viga muro
139	21	21/01/2022				0%	Viga muro
140	21	21/01/2022	28/01/2022	7	16,7	80%	Viga amarre
141	21	21/01/2022	28/01/2022	7	14,4	69%	Viga amarre
142	21	21/01/2022	28/01/2022	7	15,8	75%	Viga amarre
143	21	21/01/2022				0%	Viga amarre
144	21	21/01/2022				0%	Viga amarre

1114-Informe Definitivo Auditoría de Cumplimiento
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – Proyecto Ciudad del Este, vigencia 2020 - 2022, diciembre de 2023

Cilindro	Fc	Fecha Vaciado	Fecha de Prueba	Edad	Resistencia obtenida	% Fc	Localización
145	21	21/01/2022	18/02/2022	28	21,6	103%	Viga amarre
146	21	21/01/2022	6/06/2022	136	26,9	128%	Viga amarre
147	21	21/01/2022				0%	Viga amarre
148	21	21/01/2022				0%	Viga amarre
149	21	21/01/2022	28/01/2022	7	10,0	48%	Grouting dovelas
150	21	21/01/2022	28/01/2022	7	11,1	53%	Grouting dovelas
151	21	21/01/2022	28/01/2022	7	11,5	55%	Grouting dovelas
152	21	21/01/2022	18/02/2022	28	16,2	77%	Grouting dovelas
153	21	21/01/2022	18/02/2022	28	16,1	77%	Grouting dovelas
154	21	21/01/2022	18/02/2022	28	13,9	66%	Grouting dovelas
155	21	21/01/2022	6/06/2022	136	20,0	95%	Grouting dovelas
156	21	21/01/2022				0%	Grouting dovelas
157	21	21/01/2022				0%	Grouting dovelas
158	21	22/01/2022	29/01/2022	7	9,2	44%	Columnas muro de contención
159	21	22/01/2022	29/01/2022	7	8,2	39%	Columnas muro de contención
160	21	22/01/2022	29/01/2022	7	8,6	41%	Columnas muro de contención
161	21	22/01/2022	19/02/2022	28	12,4	59%	Columnas muro de contención
162	21	22/01/2022	19/02/2022	28	14,0	67%	Columnas muro de contención
163	21	22/01/2022	19/02/2022	28	9,3	44%	Columnas muro de contención
164	21	22/01/2022	6/06/2022	135	13,9	66%	Columnas muro de contención
165	21	22/01/2022					Columnas muro de contención
166	21	22/01/2022					Columnas muro de contención
203	21	26/01/2022	9/02/2022	14	8,3	40%	Dovelas muro
204	21	26/01/2022	9/02/2022	14	9,9	47%	Dovelas muro
205	21	26/01/2022	9/02/2022	14	8,2	39%	Dovelas muro
206	21	26/01/2022	23/02/2022	28	9,6	46%	Dovelas muro
207	21	26/01/2022	23/02/2022	28	10,1	48%	Dovelas muro
208	21	26/01/2022	23/02/2022	28	9,7	46%	Dovelas muro
209	21	26/01/2022				0%	Dovelas muro
210	21	26/01/2022	6/06/2022	131	15,6	74%	Dovelas muro
211	21	26/01/2022				0%	Dovelas muro
428	21	18/07/2022	3/08/2022	16	20,0	95%	Micropilotes Losa 6
429	21	18/07/2022	3/08/2022	16	17,0	81%	Micropilotes Losa 6
430	21	18/07/2022	3/08/2022	16	20,7	99%	Micropilotes Losa 6
431	21	18/07/2022	3/08/2022	16	20,0	95%	Micropilotes Losa 6
Cilindro	fc	Fecha Vaciado	Fecha de Prueba	Edad	Resistencia obtenida	% Fc	Localización
432	21	18/07/2022	3/08/2022	16	20,1	96%	Micropilotes Losa 6
433	21	18/07/2022	3/08/2022	16	20,6	98%	Micropilotes Losa 6
434	21	18/07/2022	3/08/2022	16	19,8	94%	Micropilotes Losa 6
435	21	18/07/2022				0%	Micropilotes Losa 6
436	21	18/07/2022	3/08/2022	16	18,7	89%	Micropilotes Losa 6

Fuente: Informe de inventoria Nro. 63 correspondiente al periodo 07 de septiembre al 06 de octubre de 2023

Todos los valores que se encuentran en rojo, son los cilindros a los que se le practicó la prueba de resistencia y no alcanzaron la resistencia establecida en el diseño.



Del mismo informe de interventoría Nro. 63 correspondiente al periodo 07 de septiembre al 06 de octubre de 2023, se extrae las siguientes observaciones y requerimientos:

“El día 21 de septiembre de 2023 se envía correo electrónico al desarrollador donde esta Interventoría manifiesta que ha solicitado a la Unión Temporal Medellín en repetidas ocasiones dar respuesta a las observaciones realizadas con respecto a los informes de resultados de los ensayos de concretos; sin embargo a la fecha no se ha dado respuesta a ninguno de los requerimientos.

Se recuerda que varias de las muestras que no cumplieron los criterios de la norma se encuentran localizadas en el muro de contención del viaducto; zona donde se han estado adelantando actividades y que ya se ha advertido sobre este tema; aun así se sigue avanzando con las actividades sin dar solución. Este tema es muy delicado porque según los resultados; algunos elementos del muro no están cumpliendo con las resistencias y ya se realizaron los llenos en este punto; es total responsabilidad del desarrollador cualquier inconveniente que pueda suceder por no atender a tiempo las observaciones que se han realizado con anterioridad y que a la fecha no se ha dado respuesta.

Nuevamente, se solicita dar respuesta a los siguientes requerimientos que se encuentran pendientes a la fecha:

1. No se ha dado respuesta a las observaciones realizadas el día 28 de enero de 2022, al segundo informe de ensayos de resistencia de los concretos:

- o Para cada muestra se toman 9 probetas, las cuales deben estar marcadas y referenciadas.*
- o En cada ensayo deben fallarse tres probetas y se evidencia que a partir de la segunda muestra sólo se registran seis probetas para cada muestra y se están fallando solo dos probetas por ensayo. ¿Qué está pasando con las probetas que se tomaron y no se están entregando al laboratorio? La norma establece para el tamaño de la probeta utilizada, que el número de probetas falladas para cada ensayo debe ser de tres.*
- o Las fechas de los vaciados no coinciden con el control que se está llevando por parte de la interventoría. La segunda muestra la están registrando con fecha de vaciado domingo, 14 de noviembre de 2021, fecha en la cual no se trabajó.*
- o No se están fallando los días indicados por la norma, 7 y 28 días, las otras tres probetas quedan como testigos para ser fallados en caso de que no se alcance la resistencia requerida.*
- o Solicitamos respuesta lo más pronto posible con respecto a este tema; teniendo en cuenta que es de suma importancia para el recibo de las obras. Además de tener un control más exhaustivo para garantizar un mejor seguimiento a la calidad de los concretos.*

2. Es preocupante el hecho que a la fecha, el desarrollador no ha dado cumplimiento a la entrega periódica de los ensayos como se ha solicitado en repetidas ocasiones y no ha dado respuesta a las observaciones realizadas por la interventoría buscando solventar tanto las diferencias en la información como las no conformidades con los resultados de los ensayos. Adicional a esto, no han sido cuidadosos con el manejo



de los cilindros y no se está dando cumplimiento a la norma con el proceso de los ensayos de resistencia.

En cada requerimiento realizado por la interventoría se recordaba que se debían tomar 9 cilindros por cada muestra, teniendo en cuenta el tamaño de las probetas que se están utilizando en obra. Los cilindros debían fallarse en grupos de tres a las edades de 7 y 28 días, y de esta forma debían quedar en obra tres cilindros para fallarse como testigos en caso de que no alcanzara la resistencia requerida a los 28 días.

Finalmente, en varios de los informes presentados se evidencia que para cada muestra se están fallando la totalidad de 8 cilindros a una misma edad, sin alcanzar los 28 días, dejando solo un cilindro como testigo sin fallar; lo cual no es coherente con los requerimientos de la norma. Esta situación se presentó para las muestras correspondientes a los cilindros 221 al 445.

Nuevamente solicitamos al desarrollador presentar una propuesta avalada por el especialista para solventar las no conformidades presentadas”.

Estudios y Diseños: El 24 de julio de 2019 se firmó acta de inicio de los estudios y diseños para la ejecución de la vía, que estaban a cargo de la firma SIPI, quien establece la resistencia que debe tener el concreto en las siguientes estructuras:

Elementos en Concreto	f'c
Pilas viaducto en estructura metálica	21 MPa
Pilas cimentación cercha para cruce de redes	21 MPa
Muro de Contención Viaducto	21 MPa
Losa compresión viaducto metálico	28 MPa
Micropilotes y losa de nivelación muro Eco	21 MPa
Muro de contención torre de energía	21 MPa
Fundaciones y Muros de aproximación	21 MPa

Fuente: Informe de interventoría Nro. 63 correspondiente al periodo 07 de septiembre al 06 de octubre de 2023

De igual manera, en el mes de noviembre de 2021, la firma Ingeconcreto realizó entrega del diseño de mezclas de concreto por peso:

f'c (MPa)	Agua	Cemento	Puzolana	Arena	Grava	Aditivo
MPa	Asentamiento 8-10 cm	Gris Tipo I	Fly Ash		3/4"	Superlite 20
21.0	185	350	---	895	1020	3.30
24.5	185	400	---	850	1030	3.75
28.0	185	450	---	805	1040	4.20
35.0	185	550	---	715	1060	5.30

f'c (MPa)	Agua	Cemento	Puzolana	Arena	Grava	Aditivo
MPa	Asentamiento 16-18 cm	Gris Tipo I	Fly Ash		3/4	Superlite 20
21.0	190	365	---	890	1000	3.40
24.5	190	410	---	850	1005	3.85
28.0	190	460	---	810	1010	4.30
35.0	190	565	---	720	1020	5.50

1114-Informe Definitivo Auditoría de Cumplimiento
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – Proyecto Ciudad del Este, vigencia 2020 - 2022, diciembre de 2023

f'c (MPa)	Agua	Cemento	Puzolana	Arena	Grava	Aditivo
MPa	Asentamiento 8-10 cm	Estructural	Fly Ash		3/4"	Superlite 20
21.0	185	200	130	805	1020	3.60
24.5	185	235	130	765	1030	4.00
28.0	185	270	130	725	1040	4.40
35.0	185	345	130	640	1060	5.45

f'c (MPa)	Agua	Cemento	Puzolana	Arena	Grava	Aditivo
MPa	Asentamiento 16-18 cm	Estructural	Fly Ash		3/4"	Superlite 20
21.0	190	210	130	805	1000	3.70
24.5	190	245	130	770	1005	4.10
28.0	190	280	130	735	1010	4.50
35.0	190	365	130	650	1020	5.70

Fuente: Informe de interventoría Nro. 63 correspondiente al periodo 07 de septiembre al 06 de octubre de 2023

Y agregan las siguientes notas:

- “Se dan las dosificaciones para concreto de consistencia normal (8-10 cm) y concreto bombeable (16 a 18cm)
- La cantidad de agua dada en la dosificación, es el agua teórica para agregados saturados superficialmente secos.
- El agua real a usar es la necesaria para obtener el asentamiento especificado.
- Se debe tener un estricto control del asentamiento.
- Para alcanzar las resistencias especificadas, es necesario contar con buenas condiciones de producción y un adecuado control de calidad.
- Estas proporciones están sujetas a modificación de acuerdo con los resultados de resistencia que se obtengan”.

Los ensayos de resistencia de los concretos se realizaron en el laboratorio Tecnisuelos, de acuerdo a lo informado por la interventoría.



Registro de visita 20 de noviembre 2023

En visita realizada el día 20 de noviembre de 2023 al proyecto, el equipo auditor evidenció falta de control al momento de realizar la mezcla de concreto en obra para

los muros de contención de los parqueaderos. Para el transporte de la mezcla se utilizan rampas con pendientes muy pronunciadas (prácticamente verticales) lo cual produce segregación de la mezcla, pudiendo afectar la resistencia esperada.

Teniendo en cuenta lo anterior, se identifica como causa deficiencias en el control que aplica la interventoría, al momento de dosificar y colocar el concreto en sitio. A pesar de que en el informe de interventoría 43 correspondiente al periodo 07 de enero al 06 de febrero de 2022, se registraron las fechas y las estructuras donde se tomaron las muestras que no alcanzaron la resistencia esperada, se ha permitido que el contratista siga con las actividades de colocación de concreto, sin tomar medidas de mayor rigurosidad.

Del mismo modo, se evidencia que ISVIMED no ha tomado acciones de rigurosidad teniendo en cuenta que perduran las observaciones y requerimientos hacia el Fideicomitente Desarrollador (ejecutor de obra), dado que a fecha del 06 de octubre de 2023, más de un año y medio después de los resultados de los cilindros, el Desarrollador no ha realizado las gestiones correspondientes para subsanar la no conformidad. Esto evidencia incumplimiento en las responsabilidades de la supervisión, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, refiriéndose a “*Facultades y deberes de los supervisores y los interventores*” y lo establecido en la cláusula décima quinta del Acta Fiduciaria Nro. 34, donde habla de las responsabilidades y funciones de la supervisión:

“(…) Serán funciones del FIDEICOMITENTE TRADENTE velar porque los FIDEICOMITENTES DESARROLLADORES cumplan con las obligaciones pactadas en el presente documento para la correcta ejecución de su objeto en aspectos técnicos y administrativos del mismo; así como con los requerimientos propios del contrato del SUPERVISOR”.

Teniendo en cuenta los resultados arrojados en la prueba de cilindros, se evidencia un fallo en la realización de la mezcla de concreto por parte del contratista, pues esta da cuenta de ser realizada sin el control y supervisión de rigor suficiente para poder alcanzar la resistencia requerida, situación que da oportunidad a un fallo en la estructura, pudiéndose materializar un siniestro y a su vez, un detrimento patrimonial. Así mismo, con los reiterados requerimientos por parte de la interventoría deja evidencia suficiente para que la aseguradora se exima de hacer reconocimiento alguno por los daños que genere dicha situación, por lo que el contratista tendría que reconocer todos los gatos que genere la afectación, generando un desbalance en el presupuesto del proyecto y que este no llegue a buen término. Lo anterior se determina como un **Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria**.

Posición de la Contraloría Distrital de Medellín:

En la respuesta dada por el Sujeto de Control ratifican la situación descrita en la observación en relación con los bajos resultados obtenidos en los ensayos de resistencia de los cilindros, las deficiencias de la supervisión e interventoría y el desacato del Desarrollador para tomar acciones correctivas. Además, la actividad de vaciado se realizó en el mes de enero de 2022, es decir, han transcurrido casi dos años en donde han perdurado los requerimientos de subsanación por parte de la interventoría.

Es importante mencionar frente a la respuesta que, el hecho de no haberse materializado afectación alguna a la estructura no desvirtúa el riesgo de un siniestro y el incumplimiento parcial de las funciones de la supervisión e interventoría.

Por lo anteriormente expuesto se mantiene lo observado con la connotación de presunta Incidencia Disciplinaria, por lo que se configura así un **Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria**.

2.4.3 Objetivo específico 3: Verificar si la gestión de los riesgos que han afectado el normal desarrollo del proyecto si se ha realizado teniendo en cuenta la normatividad aplicable y el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal asociados a cada caso.

En cuanto a este objetivo de auditoría, se encontró que el ISVIMED ha gestionado los riesgos del proyecto, evaluó y consideró las posibles alternativas que dieran salida a las dificultades del mismo, estas fueron:

- *ALTERNATIVA 1. CONTINUAR EL PROCESO / Aceptación Fondo Nacional del Ahorro*
- *ALTERNATIVA 2. ARBITRAJE (Numeral 21.1.3. contrato de fiducia)*
- *ALTERNATIVA 3. ACUERDO BILATERAL (Compra de Derechos al Desarrollador) - NEGADA POR ISVIMED*
- *ALTERNATIVA 4. CESIÓN (Parcial / Total) - FUE NEGADA POR IMPOSIBILIDAD DEL DESARROLLADOR - No se encuentran interesados*
- *ALTERNATIVA 5. ASUMIR CRÉDITO - FUE NEGADA POR ISVIMED IMPOSIBILIDAD FINANCIERA Iguales riesgos a Compra de Derechos a Desarrollador*
- *ALTERNATIVA 6. SUSPENDER / APLAZAR*

Cada una de estas alternativas contempló una matriz de riesgos y con base a ello se eligió la alternativa 1, a través de la cual se decidió continuar con el proyecto con nuevos aportes por parte del ISVIMED y asegurar esto por el 100% de los recursos nuevos aportados.

En términos generales se han gestionado los riesgos de forma adecuada, sin embargo, se evidenciaron situaciones frente al cumplimiento de obligaciones contractuales, como fue el caso de los Hallazgos encontrados por debilidades en las funciones de supervisión.

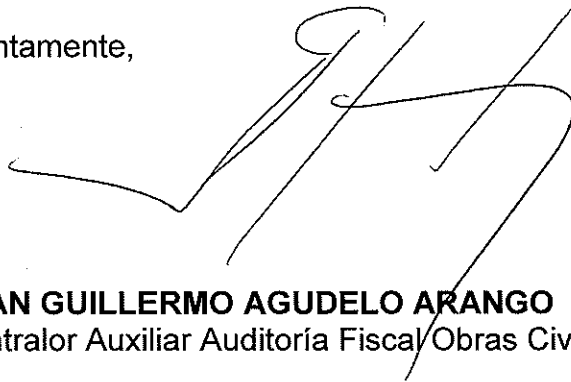
3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Cuadro 9. Consolidado de Hallazgos Auditoría de Cumplimiento.

N°	Asunto del Hallazgo	Hallazgos													
		F	Valor	D	P	A	FyD	Valor	FyP	Valor	DyP	FyDyP	Valor	Total	Valor
1	Falta de amortización total de anticipo en la construcción del puente de acceso al Proyecto Ciudad del Este					X								1	0
2	Incumplimiento sobre actualización de las garantías estipuladas en componente puente			X										1	0
3	Incumplimiento en la legalización de pagos de utilidad en obras del puente de acceso					X								1	0
4	Insuficiencia en resistencia del concreto a través de ensayos de cilindros			X										1	0
Totales en Valores		0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	4	0

Convenciones: F: Con Presunta Incidencia Fiscal, D: Con Presunta Incidencia Disciplinaria, P: Con Presunta Incidencia Penal, A: Administrativo, F y D: Con Presunta Incidencia Fiscal y Con Presunta Incidencia Disciplinaria, F y P: Con Presunta Incidencia Fiscal y Con Presunta Incidencia Penal, D y P: Con Presunta Incidencia Disciplinaria y Con Presunta Incidencia Penal, F y D y P: Con Presunta Incidencia Fiscal, Con Presunta Incidencia Disciplinaria y Con Presunta Incidencia Penal.

Atentamente,



JUAN GUILLERMO AGUDELO ARANGO
Contralor Auxiliar Auditoría Fiscal Obras Civiles



