



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL**

Cumplimiento de las Políticas de Subsidio de Vivienda con relación al Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, específicamente lo relacionado al estado de la ejecución de los Subsidios de Vivienda VIP y VIS

**SECRETARIA DISTRITAL DEL HABITAT
PERÍODO AUDITADO 2012**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012
CICLO: IIII**

DIRECCION SECTOR HABITAT Y SERVICIOS PUBLICOS

DICIEMBRE DE 2012

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
PBX 3358888





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON
ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL
SECRETARIA DISTRITAL DEL HÁBITAT**

Contralor de Bogotá: Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar: Ligia Botero

Directora Sectorial: Adriana Del Pilar Guerra Martínez

Subdirectora de Fiscalización: María Adalgisa Cáceres Rayo

Asesor: Julián Henao

Equipo de Auditoría: Oscar Gustavo Vargas Jiménez – Líder

Audidores

Patricia Pinto Camelo,
Germán Francisco Pardo Salcedo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL	
2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	9
2.1. SEGUIMIENTO PLANES DE MEJORAMIENTO	9
2.2. EVALUACION AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	10
2.3. EVALUACION DE GESTION Y RESULTADO	12
2.3.1. Comportamiento del SDV Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva"	12
2.3.2. Política Pública Vivienda Distrital en el Marco de la Política Nacional	20
2.3.3. Comportamiento del SDV Plan de Desarrollo "Bogotá Humana"	27
3. ACCIONES CIUDADANAS	35
4. ANEXO NO.1 HALLAZGOS DETECTADOS	36



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL SDHT**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

130000

Doctora
MARÍA MERCEDES MALDONADO COPELLO
Secretaría Distrital Del Hábitat
Ciudad

Respetada Doctora:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, a la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el cumplimiento del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” en el período comprendido entre julio 1 al 31 de octubre de 2012.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno en el área evaluada.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron corregidos (o serán corregidos) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral.

Por lo tanto este ente de control, se permite precisar a continuación los aspectos relevantes de la presente auditoría, así:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Concepto Sobre Gestión y Resultados

La auditoría identificó la gestión de la Secretaría Distrital del Hábitat fundamentada a través del examen de componentes básicos: Plan de Mejoramiento, Sistema de Control Interno, Gestión y Resultados, de conformidad a los lineamientos establecidos en la Fase de Planeación referentes a las Políticas de Subsidio de Vivienda de la actual Administración Distrital dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana¹” y específicamente al estado de la ejecución de los Subsidios de Vivienda de Interés Prioritario - VIP y de Vivienda de Interés Social - VIS.

Frente al seguimiento efectuado al Plan de Mejoramiento, se observa que el hallazgo se materializó al finalizar el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”, el cual presentaba una baja ejecución de subsidios desembolsados con respecto a la meta establecida para el cuatrienio 2008-2012. Las acciones de mejoramiento por parte de la entidad, se encuentran encaminadas a articular y armonizar las nuevas políticas de entrega de subsidio en especie, de conformidad a los lineamientos que fueron propuesto en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, y el cual tiene como propósito ofrecer una alternativa real y efectiva a los hogares para obtener una solución de vivienda. La administración viene desarrollado, la actualización del reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidios Distrital de Vivienda, de acuerdo a los nuevos esquemas del subsidio en especies establecidos en el Ley 1537 de 2012. Igualmente la SDHT ha efectuado acercamientos con las constructoras para identificar potenciales aliados en la ejecución del nuevo modelo de subsidio, así como la búsqueda de suelo urbanizables. Dicha acción de mejoramiento se viene cumpliendo, con plazo máximo 31 de diciembre de 2012.

Evaluado el Sistema de Control Interno del área en estudio y en especial, la política de administración del riesgo, se evidenció que la entidad adoptó el Mapa de Riesgo mediante la Resolución Interna No. 214 de 2009, sin embargo y teniendo en cuenta la inclusión en la vigencia 2011 de la actualización del reglamento² operativo para el otorgamiento de subsidios de vivienda en el Distrito Capital y el actual Decreto Distrital No. 539 de 2012 que modificará dicho reglamento; la Resolución N. 214 de 2009, no ha sido actualizada y por ende la identificación, análisis, valoración de riesgos que conforman los respectivos mapas de riesgo por áreas. Es importante advertir que el proceso de identificación de riesgo debe ser permanente e interactivo y el cual parte de los objetivos estratégicos de la organización para la obtención de los resultados, mas aun en

¹ Acuerdo No. 489 del 12 de junio de 2012

² Resolución de la SDHT No. 922 de 2011 por la cual se actualiza el reglamento operativo para el otorgamiento de subsidios de vivienda en el Distrito



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los procesos misionales en donde están focalizados el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Referente a la Gestión y Resultado en el manejo por parte de la SDHT de los Subsidios Distritales de Vivienda–SDV, se confirma lo expresado en las Auditorías Gubernamentales realizadas en las vigencias 2010 y 2011, donde se concluyó que las políticas implementadas para dar solución de vivienda a las poblaciones menos favorecidas en el Distrito Capital en el marco del SDV a la demanda, **generó atrasos y falta de celeridad en el manejo de los recursos asignados**, lo que no permitió que fueran desembolsados en forma oportuna, sino caso contrario, el desembolso se demoraba, en promedio hasta 18 meses para hacerse efectivo, postergándose de un año a otro la ejecución presupuestal de dichos recursos. Se observó entonces que una vez concluido el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”, las metas y objetivos no se cumplieron en su totalidad.

Esta situación evidencia una política de vivienda en el Distrito Capital con ineficiente gestión para resolver dificultades de fondo, como lo son la escasa posibilidad que tiene la población de cumplir el requisito del cierre financiero, acceso limitado a este sistema y baja capacidad de pago. Por otro lado, se manifiesta la debilidad en la gestión de suelo, problemas que posiblemente no fueron afrontados con políticas serias, planeadas, integradas y debidamente estructuradas para beneficiar a la población más necesitada.

Con el fin de ejercer una política de vivienda al alcance de los colombianos en condiciones de habitabilidad y seguridad, enfocada especialmente a la población de menores ingresos y en condiciones de vulnerabilidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MinVivienda, con la ley 1537 de 2012, busca atender un sector que por la situación de pobreza absoluta no podría tener acceso a una vivienda digna. De acuerdo con la Resolución de Fonvivienda No. 604 de 2012³, se distribuyeron los cupos de recursos para la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie para departamentos y el Distrito Capital, donde se tuvo en cuenta criterios y coeficientes establecidos en la Resolución de Min-Vivienda No. 502 de 2012, donde Bogotá obtuvo un coeficiente consolidado del 8.11, para 8.110 cupos.

Sin embargo, de acuerdo con los documentos presentados por la SDHT a MinVivienda, el Distrito Capital contará con 6.452 viviendas, si el total de los predios presentados “cumplen con los requisitos exigidos” para participar en la postulación. No obstante esta Contraloría advierte que se corre el riesgo de perder los cupos asignados al Distrito Capital, con corte a 30 de noviembre del presente año, si no se cumplen dichos requerimientos. Para este efecto, Metrovivienda,

³ “Por la cual se distribuyen los cupos de recursos para la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie de que trata la resolución 0502 de 2012”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

según la SDHT⁴, debe adquirir el suelo necesario con el fin de completar el cupo de 8.110 de las viviendas otorgadas por el Gobierno Nacional.

Cabe recalcar que si a esta fecha el Distrito no cumple con los requisitos de los predios postulados, **se aumentaría el rezago actual de 1.658 viviendas** gratuitas para la población de la ciudad, afectando así el cumplimiento de la política de la vivienda aplicable para el Distrito Capital. Igualmente se observa que la ciudad no ha tenido un principio claro para combatir su déficit en este frente y atender la población más vulnerable. El Distrito tampoco ha creado políticas dinámicas de construcción en dicho sector.

Evaluado el avance del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, en la temática de vivienda, se evidenció, que a 31 de octubre de 2012, con cargo al proyecto 488⁵ **se ha ejecutado el 1,43%**, es decir \$549.572.643, **quedando pendiente por comprometer la suma de \$37.790.117.616** que corresponden a un 98,57 % del total del presupuesto si tenemos en cuenta que restan dos (2) meses para el cierre de la vigencia fiscal, serán muy difícil materializar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos por el Plan el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, para este año de ejecución fiscal del Plan de Desarrollo.

Es preocupante desde la óptica de control fiscal, que frente a una disminuida ejecución presupuestal 2012, dichos recursos pueden ser castigados, afectando significativamente la destinación real hacia la población más vulnerable del Distrito Capital.

En todo caso, este ente de control, continuará conforme a su competencia realizando el seguimiento a lo pertinente y aplicable de ésta auditoría.

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoria tal como se detalla en el Anexo No 1 se establecieron un total de tres (3) hallazgos administrativos.

Bogotá, D.C. diciembre de 2012.

Directora Técnica Sector Hábitat y Servicios Públicos

⁴ Según oficio 2-2012-70464 SDHT

⁵ Proyecto 488 - “Implementación de Instrumentos de Gestión y financiamiento para la producción de Vivienda de Interés Prioritario”.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

2.1. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

De conformidad a la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular Vigencia 2011, identificó el siguiente hallazgo Administrativo: “3.5.3 *Concepto de la gestión frente al Plan de Desarrollo y Balance Social:* La Gestión desarrollada por la SDHT para implementar el Plan de Acción de la vigencia 2011 cumplió con la normatividad establecida; no obstante, fue ineficiente en el uso de los recursos asignados, incidiendo en la ejecución física de los proyectos de inversión, es decir, en el cumplimiento de metas planteadas en el Plan de Desarrollo 2008-2011, conllevando a una ineficaz e inoportuna gestión en el cumplimiento de objetivos, programas, proyectos y metas. De esta manera, perjudicando a la comunidad, quien no recibió por parte de la Administración la solución a sus problemáticas en forma oportuna, al no recibir los recursos mediante el subsidio, para poder acceder (...a una vivienda adecuada, que es aquella que le permite a las personas disponer de un lugar privado con espacio suficiente, sin barreras físicas de accesibilidad, que protege la vida, la salud, ofrece seguridad en la tenencia, cuenta con infraestructura básica, su localización facilita el acceso a los servicios sociales básicos y al trabajo y su costo es razonable”, incumpliendo así con lo establecido en el artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998, que contempla los principios de la función y finalidad administrativa, en concordancia con el literal b) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, configurándose, de esta forma, un hallazgo administrativo”.

El anterior hallazgo se materializó al finalizar el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”, el cual presentó cierre con el cumplimiento de apenas un 51% en subsidios desembolsados de la meta establecida para el cuatrienio 2008-2012. Por tal motivo, las acciones de Mejoramiento por parte de la entidad, se encuentran encaminadas a articular y armonizar las nuevas políticas de entrega de subsidio en especies

La entidad se comprometió a “**Formular estrategias que conlleven a lograr encontrar ofertas de vivienda y por ende lograr el desembolso oportuno de Subsidio Distrital de Vivienda**”.

Efectuado el seguimiento de dichas acciones de mejoramiento se observa: La Secretaría Distrital del Hábitat se encuentra actualmente articulando las políticas y lineamientos que fueron propuesto en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, el cual tiene como propósito ofrecer una alternativa real y efectiva a los hogares para obtener una solución de vivienda. Se ha desarrollado la actualización del reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda, de acuerdo a los nuevos esquemas del subsidio en especie establecido en el Ley No. 1537 de 2012. Igualmente la SDHT ha efectuado acercamientos con las constructoras para identificar potenciales aliados en la ejecución del nuevo modelo de subsidio, así como la búsqueda de suelo urbanizables.

No obstante, dichas acciones no han contribuido a la materialización de la asignación de subsidios que correspondía a la vigencia 2012.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Se efectuó evaluación al Sistema de Control Interno con base en lo establecido en la Ley 87 de 1993, la puesta en marcha del impacto del Modelo Estándar de Control Interno - MECI-, según lo dispuesto en el Decreto 1599 del 20 de mayo de 2005, el Decreto 2913 de 2007 y la Ley 872 de 2003, a los procesos y procedimientos de al área responsable en el manejo y atención de los subsidio distritales de vivienda, la Subdirección de Recursos Públicos, así como la Oficina de Control Interno de la organización.

La Secretaria Distrital del Hábitat adoptó el Mapa de Procesos y el Manual de Proceso y Procedimientos mediante la Resolución No. 219 de marzo 4 de 2011, en ella se incluye el procedimiento: “Postulación al Subsidios Distrital de Vivienda en modalidad adquisición”, y cuya base legal está prevista por las siguientes normas internas: Resolución No. 922 de 2011, *“Por la cual se actualiza el reglamento operativo para el otorgamiento de subsidios de vivienda en el Distrito Capital”*, y las Resoluciones. No. 1155 de 2011 y No.1283 de 2011 por la cual modifica la Resolución 922/11

La Oficina de Control Interno efectuó seguimiento de la gestión al proceso: “Ejecución de la Política y los instrumentos de hábitat”, del 10 a 31 de octubre de 2011, en la cual incluyó la evaluación a los Subsidios Distritales de Vivienda, labor que realiza la oficina en cumplimiento del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, que determina las funciones de los auditores internos, en lo pertinente al acompañamiento, asesoría, retroalimentación; así como el velar por el aseguramiento en la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. En respuesta dada al informe preliminar, se observó que la Oficina de Control Interno, anexó formato *“Evaluación de Gestión por Dependencia Oficina de Control Interno”* de enero 31 de 2012, donde realiza acompañamiento a compromisos asociados al cumplimiento del objetivo institucional relacionados con los Subsidios Distritales de Vivienda, dicha información no fue reportada en la solicitud realizada por el Equipo Auditor mediante oficio No. 130100-SH-05 de noviembre 9 de 2012 y cuya respuesta fue radicada por a SDHT con el número 2-2012-71278, .

2.2.1. Identificación de los riesgos – Hallazgo Administrativo.

Evaluada los documentos que soportan la política de administración del riesgo, que es el elemento de control que permite estructurar criterios orientadores en la toma de decisiones respecto a los diferentes riesgos y sus efectos al interior de la entidad, se evidenció que adoptó el Mapa de Riesgo con Resolución No. 214 de 2009, sin embargo y teniendo en cuenta la inclusión en la vigencia 2011 de la Resolución interna No. 922 de julio 27 de 2011, *“Por la cual se actualiza el reglamento*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

operativo para el otorgamiento de subsidios de vivienda en el Distrito Capital”, la Resolución 214 de 2009 no ha sido actualizado y por ende la identificación de riesgos.

El Mapa de Riesgos actual en el área evaluada no contribuye a detectar los posibles riesgos en los procesos de inscripción, postulación, calificación, asignación y desembolso de SDV, tal como aparecen descritos en el manual de procesos y procedimientos, identificados en los puntos de control.

Lo anterior es contrario a lo establecido en el literal a), artículo 2 de la Ley 87 de 1993, que obliga a *“Proteger los recursos de a organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afectan”,* y literal f) *“Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de los objetivos”.*

Es de advertir que el Decreto No. 1537 de 2001, *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado”,* define en su artículo 4 los siguientes: *“Administración de Riesgos. Como parte integral del fortalecimiento de los sistemas de control interno en las entidades públicas las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo. Para tal efecto, la identificación y análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno o quien haga sus veces, evaluando los aspecto tanto internos como externos que pueden llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizaciones, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos”.*

De igual forma es preocupante, más si debemos aplicar desde el año 2011, la Ley No.1474, con respecto a las funciones de la Oficina de Control Interno.

Evaluada la respuesta dada por la Secretaría Distrital del Hábitat, radicada en forma extemporánea, el día 21 de diciembre de 2012, se evidencia las acciones realizada por la Oficina de Control Interno sobre los controles asociados al riesgo en la organización, sin embargo no se observó en los documentos anexos la matriz de identificación del riesgo actualizada en el área en evaluación. Mediante oficio 130100-SH05 de noviembre 9 de 2012 el equipo auditor solicitó Mapa de Riesgos del área y de acuerdo a la respuesta mediante oficio No. 2-201271278 de noviembre 14, se anexa Matriz de Riesgo, la cual no está actualizada a la normatividad operativa vigente.

El equipo auditor considera conforme, lo expresado por la SDHT, en la respuesta dada al informe preliminar sobre la “Metodología de Implementación del Mapa de Riesgo”, que determina, que ésta, es una labor en la cual debe vincularse a las diferentes áreas de la organización para que en forma integral se establezca la “Identificación de los Riesgos”, y por ende contribuya al mejoramiento de las áreas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

misionales y en especial a los procesos y procedimientos responsables en el manejo y atención de los subsidio distritales de vivienda, por tal motivo la observación se mantiene.

2.3. EVALUACION DE GESTION Y RESULTADO

2.3.1. Comportamiento del SDV en el Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva"

El Decreto Distrital No. 583 del 19 de diciembre de 2007, delegó a la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT, otorgar y administrar los recursos del subsidio distrital de vivienda, el cual se define como un aporte en dinero o en especie, autorizado una sola vez al hogar beneficiario, sin cargo de restitución, que se puede aplicar en las modalidades: Adquisición, Subsidio condicionado, Mejoramiento de habitabilidad o estructura y Construcción.

La SDHT, como entidad que formula las políticas de hábitat en el Distrito Capital y gestiona su implementación, mediante la definición de planes, programas, proyectos e instrumentos en materia habitacional, servicios públicos y mejoramiento integral, para el desarrollo armónico urbano y rural de la ciudad – región y la calidad de vida de sus habitantes, tuvo como pilares para desarrollar su plan de acción dentro del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Positiva, los siguientes objetivos estratégicos, desglosados con sus respectivos proyectos de la siguiente manera:

TABLA No. 1
ARTICULACIÓN OBJETIVOS ESTRATÉGICOS CON LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

OBJETIVO ESTRATÉGICO	COMPONENTE	No. Proyecto	Nombre Proyecto
1. Contribuir en la reducción del déficit habitacional en el distrito capital.	-Subsidios	644	Soluciones de Vivienda para población en situación de desplazamiento
	-Legalización -Coordinación para el Mejoramiento Integral	435	Procesos integrales para el desarrollo de áreas de origen informal
	-Soluciones de vivienda -Gestión de suelo	487	Acciones y soluciones integrales de vivienda de interés social y prioritario
	-Subsidios -Operación y Gestión	488	Instrumentos de financiación para adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda

Fuente: Plan Estratégico SDHT 2008-2012

Estos proyectos, presentaron la siguiente distribución presupuestal en el rubro de Inversión Directa así:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TABLA No. 2
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS E INVERSIONES DE LOS PROYECTOS DE
INVERSIÓN DIRECTA CON CORTE A JUNIO DE 2012

Cifras en pesos

CODIGO DE CUENTA	NOMBRE DE LA CUENTA	APROPIACION DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISOS ACUMULADOS	% DE EJECUCION PRESUPUESTAL
3-3-1-13-01-09-0487	Acciones y soluciones integrales de vivienda de interés social y prioritario	\$ 565.000.000	\$ 304.720.000	53,93
3-3-1-13-01-09-0644	Soluciones de vivienda para población en situación de desplazamiento	\$ 13.792.000.000	\$ 0	0
3-3-1-13-02-17-0435	Procesos integrales para el desarrollo de áreas de origen informal	\$ 2.167.400.000	\$ 1.014.428.273	46,8
3-3-1-13-02-19-0488	Instrumentos de financiación para adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda	\$ 36.799.600.000	\$ 1.739.390.918	4,73

Fuente: SIVICOF Junio 31 de 2012

La presente Auditoría, realizó el análisis a los proyectos donde su componente incluye Subsidio Distrital de Vivienda - SDV, que corresponden al No. 644 “Soluciones de Vivienda para población en situación de Desplazamiento” y el No. 488 “Instrumentos de Financiación para Adquisición, Construcción y Mejoramiento de Vivienda”; estos para determinar las acciones desarrolladas, metas alcanzadas, análisis de indicadores de gestión, asociada a la operación ejecutadas por la Secretaria Distrital de Hábitat.

En el cuadro No.3, se detallan los proyectos asociados a políticas de subsidio de vivienda, desplegando objetivos, indicadores, metas del Plan de acción de la SDHT - Plan de Distrital de Desarrollo 2008-2012 Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor, así:

TABLA No. 3
ARTICULACIÓN DE LOS PROYECTOS 644 Y 488 CON EL PLAN DE DESARROLLO BOGOTA POSITIVA

OBJETIVO ESTRATÉGICO	1. Contribuir en la reducción del déficit habitacional en el distrito capital.		
OBJETIVO ESTRUCTURANTE	CIUDAD DE DERECHOS	DERECHO A LA CIUDAD	
Programa	DERECHO A UN TECHO	ALIANZAS POR EL HÁBITAT	
Proyecto Plan de Desarrollo	Bogotá me acoge	Financiamos el Hábitat	
Indicadores Metas Plan de Desarrollo	Soluciones de vivienda ofrecidas a familias desplazadas	Subsidios distritales para vivienda nueva y usada desembolsados	Subsidios para mejoramiento de vivienda desembolsados
No. Proyecto Inversión	644	488	
Nombre	SOLUCIONES DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO	INSTRUMENTOS DE FINANCIACION PARA ADQUISICION, CONSTRUCCION Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Objetivo del proyecto	Garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia que vive en Bogotá, a través del otorgamiento de subsidios distritales de vivienda que puedan ser destinados a la adquisición de una vivienda nueva o usada, el mejoramiento de vivienda o la construcción en sitio propio.	Diseñar y poner en marcha un esquema de financiación, que incluya un sistema de subsidios y un sistema de microcréditos, combinando diferentes instrumentos de financiación y cofinanciación de soluciones de vivienda de interés social y prioritario.
Componentes	- Subsidios	Subsidios - Operación y Gestión

Fuente: Subdirección de Programas y Proyectos – SDHT

2.3.1.1. Proyecto No. 644 - Soluciones de Vivienda para Población en Situación de Desplazamiento

El objetivo general del proyecto fue garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población en situación de desplazamiento forzado, a través del otorgamiento de subsidios distritales de vivienda que deben ser destinados para la adquisición de una vivienda nueva o usada, el mejoramiento de vivienda o la construcción en sitio propio.

Su objetivo específico es: ofrecer una solución de vivienda para 4.000 familias en situación de desplazamiento en las modalidades previstas en el Decreto No. 063 de 2009 y la Resolución No. 289 de 2009.

**TABLA No. 4
CUMPLIMIENTO DE METAS PROYECTO No. 644 - PLAN DE DESARROLLO “BOGOTA POSITIVA”**

Asignar 4.000 subsidios distritales de vivienda a familias desplazadas											
2008		2009		2010		2011		2012 - Junio		CONSOLIDADO	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
		1272	1066	1000	948	1000	995	973	0	4000	3009
Desembolsar 4.000 Subsidios Distritales de Vivienda durante el cuatrienio											
2008		2009		2010		2011		2012 - Junio		CONSOLIDADO	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
272	0	1272	30	1420	329	1000	455	1000	291	4000	1105

Fuente: Subdirección de Programas y Proyectos – SDHT

Comparando los datos registrados en la Tabla No. 4, se advierte que frente a un 75,22% de nivel de cumplimiento en la meta de asignación de subsidios, existe un 27,62% nominal en el desembolso de los mismos, lo cual evidencia un nivel de efectividad mínima, ya que de 3.009 SDV asignados, se desembolsaron realmente



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1.105 SDV, esto quiere decir que existen 1.904 familias (63,27% de los asignados) con expectativa y que no ha sido atendida.

Desde el punto de vista de la ejecución presupuestal, se verificó que para este proyecto, se asignó un presupuesto total consolidado desde el año 2008 hasta junio de 2012 por un valor de \$55.065.762.637 para ejecutar la meta de desembolsar 4.000 SDV a familias en situación de desplazamiento, tal como se describe en la siguiente tabla:

TABLA No. 5
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL – PROYECTO 644

Cifras en pesos

VIGENCIA	PRESUPUESTO DISPONIBLE ¹	PRESUPUESTO EJECUTADO ²	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN
2008	\$ 3.028.337.500	\$ -	0,00%
2009	\$ 15.723.150.000	\$ 10.382.586.325	66,03%
2010	\$ 12.206.675.000	\$ 12.198.675.000	99,93%
2011	\$ 13.343.938.137	\$ 13.323.050.000	99,84%
2012 – Junio	\$ 13.792.000.000	\$ -	0,00%
TOTAL CONSOLIDADO	\$ 55.065.762.637	\$ 5.904.311.325	65,20%

Fuente: anexo 1 - oficio no. 1-2012-37296 de fecha 26 de octubre de 2012

(1) El presupuesto disponible corresponde a los recursos asignados y disponibles al finalizar el año

(2) El presupuesto ejecutado corresponde a los recursos comprometidos a través de contratos y Resoluciones

Cruzando la información presupuestal con las metas alcanzadas, se concluye que los 291 subsidios reportados como “desembolsados durante el 2012”, corresponden a subsidios asignados en vigencias anteriores, ya que **para la actual no se han realizado ninguna asignación** y por lo tanto, no se ha ejecutado.

Referente a la gestión de los desembolsos, es preocupante para este ente de control, que la Administración, en los últimos años viene reservando el presupuesto reiteradamente y no logra cumplirle a la población objetivo de las necesidades de vivienda.

Lo anterior demuestra, bajo nivel de eficacia en el cumplimiento de la meta a lo largo de las vigencias anteriormente, y de igual manera se reiteran las observaciones emitidas por este ente de control en cuanto a la ineficiente gestión realizada por las anteriores administraciones de la Secretaría del Hábitat para cumplir las metas propuestas.



2.3.1.2. Proyecto No. 488 - Instrumentos de Financiación para Adquisición, Construcción y Mejoramiento De Vivienda

El proyecto tiene como objetivo general, “Diseñar y poner en marcha un esquema de financiación, que incluya un sistema de subsidios y un sistema de microcréditos, combinando diferentes instrumentos de financiación y cofinanciación de soluciones de vivienda de interés social y prioritario”. Sus objetivos específicos son:

1. Diseñar e implementar un sistema de microcrédito para viviendas de interés social y prioritario.
2. Diseño e implementación del sistema operativo para el otorgamiento de subsidios de vivienda.
3. Diseñar mecanismos que fomenten la bancarización a través del buen manejo de las finanzas del hogar y la generación de cultura de ahorro.
4. Otorgar y desembolsar subsidios distritales para adquisición o arrendamiento de vivienda nueva y usada.
5. Otorgar y desembolsar subsidios distritales para el mejoramiento de vivienda.
6. Otorgar microcréditos para financiar la ejecución de obras y trámites asociados a la legalización y registro de las viviendas.

A continuación se describe el comportamiento de estas metas, en el cuatrienio, del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”, así:

TABLA No. 6
CUMPLIMIENTO DE METAS PROYECTO No. 488
PLAN DE DESARROLLO “BOGOTA POSITIVA”

Meta 1: Otorgar 7.000 microcréditos para adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda											
2008		2009		2010		2011		2012 – Junio		TOTAL	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
534	511	555	543	477	451	145	145	-	-	7.000	1.650
Meta 2. Diseñar e implementar 100% el esquema de financiación que integre un sistema de microcréditos y un sistema multidimensional de subsidios											
2008		2009		2010		2011		2012 – Junio		TOTAL	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
10%	10%	60%	50%	100%	88%	100%	97%	100%	98%	100%	98%
Meta 3: Desembolsar 26.400 subsidios para adquisición o arrendamiento de vivienda nueva y usada											
2008		2009		2010		2011		2012 – Junio		TOTAL	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
-	-	6.790	92	7.500	2.223	6.895	2.316	2.500	1.284	26.400	5.915
Meta 4: Asignar 26.400 subsidios distritales para vivienda nueva y usada											
2008		2009		2010		2011		2012 – Junio		TOTAL	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
-	-	6.790	4.921	4.780	4.781	2.008	2.010	2.050	0	26.400	11.712



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Meta 5: Otorgar y desembolsar 2.000 subsidios para mejoramiento de vivienda en sus condiciones estructurales											
2008		2009		2010		2011		2012 – Junio		TOTAL	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.000	0
Meta 6: Otorgar y desembolsar 8.000 subsidios para mejoramiento de vivienda en sus condiciones de habitabilidad											
2008		2009		2010		2011		2012 – Junio		TOTAL	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
-	-	1.695	0	850	745	81	61	18	3	8.000	809
Meta 7: Otorgar y desembolsar 900 subsidios para mejoramiento de vivienda en zona rural											
2008		2009		2010		2011		2012 – Junio		TOTAL	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	900	0
Meta 8: Asignar 10.900 subsidios para mejoramiento de vivienda											
2008		2009		2010		2011		2012 – Junio		TOTAL	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
-	-	1.695	548	302	302	13	14	-	-	10.900	864
Meta 9: Desarrollar y poner en marcha 100% un Banco de vivienda usada											
2008		2009		2010		2011		2012 – Junio		TOTAL	
Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.	Meta	Ejec.
		50%	5%	50%	29%	100%	100%			100%	100%

Fuente: Subdirección de Programas y Proyectos - SDHT

En este proyecto se advierte la baja efectividad, ya que las metas que impactan de manera directa a la población, se logra un nivel de cumplimiento del 22,4%, en el caso de desembolso de SDV y un 7,9% en la asignación de subsidios. En las metas 5 y 7, no se evidencia desarrollo de actividades para su cumplimiento, lo cual deja un saldo negativo porque se reformula y no se ejecuta.

Así mismo, se asignó un presupuesto de \$178.726.744.746, para realizar el cumplimiento de las 9 metas indicadas en el numeral anterior, de los cuales se ejecutó un 80.13%, como se observa en el siguiente tabla.

TABLA No. 7
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL – PROYECTO 488

Cifras en pesos

VIGENCIA	PRESUPUESTO DISPONIBLE ¹	PRESUPUESTO EJECUTADO ²	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN
2008	\$ -	\$ -	0.00%
2009	\$ 66,907,131,524	\$ 66,519,436,900	99.42%
2010	\$ 49,427,663,838	\$ 49,422,642,600	99.99%
2011	\$ 25,592,349,384	\$ 25,536,336,000	99.78%
2012 – Junio	\$ 36,799,600,000	\$ 1,739,390,918	4.73%
TOTAL CONSOLIDADO	\$ 178.726.744.746	\$ 143.217.806.418	80.13%

Fuente: Anexo 1 - Oficio No. 1-2012-37296 de fecha 26 de Octubre de 2012



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- (1) El presupuesto disponible corresponde a los recursos asignados y disponibles al finalizar el año
- (2) El presupuesto ejecutado corresponde a los recursos comprometidos a través de contratos y Resoluciones

Durante las vigencias del 2009 al 2011 se ejecutó un 99.73% del presupuesto asignado, pero para la vigencia 2012, se presentó un disminución del 4,73%, debido a que para la meta No. 3 “Desembolsar 26.400 subsidios para adquisición o arrendamiento de vivienda nueva y usada” se le asignó la suma de \$34.633.600.000 y sólo se ejecutó \$811.027.200, y para la meta No. 4 “Asignar 26.400 subsidios distritales para vivienda nueva y usada”, se destinaron recursos por \$2.166.000.000 y se ejecutaron \$928.363.718.

Respecto al cumplimiento de las metas, se alcanzó un logro del 44,36% en la asignación de 26.400 subsidios distritales para vivienda nueva y usada, y un 22,41% que equivale a 5.915 SDV desembolsados.

Lo anterior refleja deficiente gestión para resolver dificultades para realizar el cierre financiero y la baja capacidad de pago de la población objetivo. Por otro lado, se observa debilidad en la gestión de suelo, problemas no afrontados con políticas serias, planeadas y debidamente estructuradas para beneficiar a la población más vulnerable.

Adicionalmente, se evidencia una dicotomía ya que por un lado, existe un cumplimiento del 98% en el diseño e implementación del esquema de financiación que integre un sistema de microcréditos y un sistema multidimensional de subsidios, pero por otro lado, en el otorgamiento de microcréditos, sólo se obtuvo un 23,57% en el nivel de cumplimiento de esta meta.

De igual manera, el comportamiento de los desembolsos con corte a 31 de diciembre de 2009, 2010, 2011 y a noviembre 8 de 2012 fue el siguiente:

TABLA No. 8
COMPORTAMIENTO DE LOS DESEMBOLSOS DE SUBSIDIO DISTRITAL DE VIVIENDA –SDV
2009-2010-2011 y 2012

Cifras en pesos

DESCRIPCION	PRESUPUESTO	PROYECTO 664	PROYECTO 488	TOTAL	%
VALOR SDV ASIGNADO	163.387.554.225	35.904.311.325	127.483.242.900	163.387.554.225	100
VALOR TOTAL DESEMBOLSADO	163.387.554.225	825.413.804	9.178.245.680	10.003.659.484	6
PORCENTAJE DE DESEMBOLSO	100%	2%	7%	6%	6%
VALOR DESEMBOLSOS RESERVAS PRESUPUESTALES	150.843.358.541	7.373.087.040	38.629.677.260	46.002.764.300	30
PORCENTAJE DESEMBOLSO RESERVAS PRESUPUESTALES	92%	21%	30%	28%	30%
VALOR TOTAL DESEMBOLSO PASIVO EXIGIBLES	57.862.685.557	27.097.437.060			47
PORCENTAJE DESEMBOLSO PASIVOS EXIGIBLES	35%		17%		47%
TOTAL DESEMBOLSO		19.037.475.674	64.066.385.170	83.103.860.844	
PORCENTAJE DE DESEMBOLSO		53%	50%	51%	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Fuente: Subdirección de Programas y Proyectos - SDHT

2.3.1.2.1 Desembolso de SDV – Hallazgo Administrativo

De acuerdo con la tabla No.8 y como lo expresa la SDHT, los subsidios distritales de vivienda fueron asignados en las cuantías equivalentes a las apropiaciones presupuestales, sino caso contrario, el desembolso se demoraba, en promedio hasta 18 meses para hacerse efectivo, postergándose de un año a otro.

Con respecto a las políticas implementadas para dar solución de vivienda a las poblaciones menos favorecidas en el Distrito Capital, en el marco del subsidio distrital de vivienda a la demanda, generó atrasos y falta de celeridad en el manejo de los recursos asignados, lo que no permitió que fueran desembolsados en forma oportuna.

Se indica que **falta un 49% de recursos de SDV por ser desembolsados, lo que significa que existen \$80.283.693.381**, que no han llegado a la población más vulnerable, dejando de impactar positivamente en su calidad de vida.

Lo anterior muestra una gestión ineficaz, inoportuna y antieconómica, ya que no se evidencian planes de acción para la entrega de estos SDV con celeridad y eficiencia, vulnerando el artículo 209 de la Constitución Política que indica: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

De igual forma lo ordenado al artículo 3 de la Ley 152 de 1994, por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en especial: “e) *Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación; f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos y tengan cabal culminación; k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva*”.

Evaluada la respuesta por el equipo auditor reconoce la dificultad en el desembolso de los SDV, sin embargo es necesario y en especial en el marco de la Ley 1537 de 2012, articular la gestión con el fin de favorecer a la hogares menos favorecidos de Bogotá, en especial los 3.045 SDV por desembolsar como lo expresa la respuesta al informe preliminar.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.3.1.3. Armonización Presupuestal Plan de Desarrollo a Finalizar Bogotá Positiva

Se evidenció que la Secretaría Distrital de Hábitat, mediante Resolución No. 1080 del 13 de julio de 2012 da cumplimiento a la Circular No. 1 de 2012, expedidas por las Secretarías de Planeación y Hacienda, en la cual se establecen los lineamientos y procesos para efectuar la armonización presupuestal, por lo tanto se trasladó un valor total de \$60.309'957.523 de gastos de inversión directa para realizar la armonización.

En lo que respecta al proyecto 644 “Soluciones de vivienda para población en situación de desplazamiento”, no continúa su ejecución en el nuevo Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”, debido a que la atención a población desplazada será asumida por el proyecto 488, los saldos de apropiación no comprometidos de este proyecto, o sea \$13.792.000.000, fueron redistribuidos en los proyectos que se ejecutarán en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, así:

1. \$8.887.779.464 para proyecto 488, con el objetivo de continuar con la atención a esta población dentro del programa de Subsidios del Distrito.
2. \$4.904.220.536 para el proyecto 487 “Mecanismos para la producción de suelo para Vivienda de Interés Prioritario”.

El proyecto de inversión 488 que se venía ejecutando en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”, continúa su ejecución en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana, con la nueva denominación “Implementación de instrumentos de gestión y financiación para la producción de Vivienda de Interés Prioritario”.

Este tenía en su presupuesto no comprometido a junio un valor de \$35.060'209.082, los cuales se distribuyeron en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana así:

1. \$ 29.451'910,795 para el proyecto 488 “Implementación de instrumentos de gestión y financiación para la producción de Vivienda de Interés Prioritario”.
2. \$ 4.023'823.652 para el proyecto 487 “Mecanismos para la producción de suelo para Vivienda de Interés Prioritario”.
3. \$ 1.097'247.736 para el proyecto 808 “Formulación y seguimiento de la política y la gestión social del hábitat y vivienda”.
4. \$ 487'226.900 para el proyecto 801 “Mejoramiento del Hábitat Rural”.

2.3.2. Política Pública de Vivienda Distrital en el Marco de la Política de Vivienda Nacional



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con el fin de ejercer una política de vivienda al alcance de los colombianos en condiciones de habitabilidad y seguridad, enfocada especialmente a la población de menores ingresos y en condiciones de vulnerabilidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MinVivienda, con la ley No. 1537 de 2012, busca atender un sector que por la situación de pobreza absoluta no podría tener acceso a una vivienda digna. En su objeto⁶ establece las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social⁷ (VIS) y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario⁸(VIP), destinados a las familias de menores recursos, la promoción de desarrollo territorial, así como a incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.

Además, prevé los lineamientos⁹ de desarrollo de esta política, en la cual las entidades públicas del orden nacional y territorial promoverán los mecanismos con el fin de estimular la construcción de vivienda de interés social y la de interés prioritario, así como agilizar trámites y procedimientos; aportar bienes y/o recursos a los patrimonios autónomos constituidos para el desarrollo de proyectos de ese tipo; identificar y habilitar terrenos; y estimular la construcción mediante acuerdos de cooperación internacional, entre otros.

En cuanto a la coordinación¹⁰, se hace énfasis que le corresponde a los entes territoriales municipales y distritales tomar decisiones que promuevan la gestión, habilitación e incorporación de suelo urbano en sus territorios y que permitan el desarrollo de planes de vivienda prioritaria y social. También, deben garantizar el acceso de estos desarrollos a los servicios públicos, de acuerdo con la ley No. 388 de 1997¹¹ y ley No. 142 de 1994.

Asimismo, se contempla mecanismos¹² para garantizar la transparencia de los recursos públicos, por ello la ley aclara que cualquier desembolso a un patrimonio autónomo y/o beneficiario no otorga la calidad de fideicomitente. Sin embargo, para el desembolso el beneficiario deberá contar con autorización previa de la entidad otorgante. El legislador determinó que los proyectos de vivienda subsidiados, así como los predios destinados o aportados con dicho fin, incluidos los bancos de suelo o inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en

⁶ Artículo 1 de la ley 1537 de 2012

⁷ Vivienda de Interés Social (VIS). Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlm).

⁸ Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP). Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlm)

⁹ Artículo 2 de la ley 1537 de 2012

¹⁰ Artículo 3 de la ley 1537 de 2012

¹¹ Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

¹² Artículo 8 de la ley 1537 de 2012



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

especie cuando se trate de poblaciones vulnerables, siempre que cumplan con los requisitos de priorización establecidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS.

La población que se beneficiará con lo anterior es la siguiente: *a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tienen por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentran en el rango de la misma, b) en situación de desplazamiento, c) afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Además se da prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas con discapacidad y adultos mayores*¹³. El DPS elaborará el listado de las personas y familias potencialmente elegibles en municipios y distrito, según criterios de focalización de los programas de superación de pobreza y pobreza extrema. Igualmente, tendrán priorización las poblaciones afrocolombianas e indígenas.

Otro aspecto relevante es que se encuentra reglamentado la sustitución de hogares en proyectos de vivienda¹⁴, lo que significa que cuando un subsidio familiar se encuentre sin legalizar, el beneficiario renuncie o sea revocado, podrá entregarse a uno que cumpla las condiciones, lo cual permite que no se pierda el subsidio.

En este sentido, el subsidio familiar 100% de vivienda en especie (SFVE), se determinó según la Resolución No. 1921 de 2012 de MinVivienda, la cual define la transferencia de una VIP al beneficiario y su asignación se hace a través de un acto administrativo emitido por el Fondo Nacional de Vivienda, en su condición de entidad otorgante, y que define quiénes son los beneficiarios. Asimismo, esta norma define como potencial beneficiario al miembro del hogar, mayor de edad, jefe de hogar o persona que representa al hogar y que se encuentra individualmente en un listado de personas y familias potencialmente elegibles definidas según el DPS.

Se aclara que la selección de los hogares beneficiarios para acceder al programa tendrá en cuenta la base de datos de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos o la que haga sus veces; el sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales -Sisben III y el Registro Único de Población Desplazada –RUPD, según la resolución 1921.

Con respecto a los suelos con planes parciales, o sin ellos, se debe determinar el porcentaje de área destinada a VIS y VIP, salvo que sean de uso industrial, dotacional o institucional, según el artículo 46 de la ley en mención.

En cuanto a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, los prestadores están obligados a otorgar la viabilidad y disponibilidad de los mismos

¹³ Artículo 12 de la ley 1537 de 2012

¹⁴ Artículo 23 de la ley 1537 de 2012.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

y suministrarlos efectivamente a los usuarios finales en los suelos habilitados legalmente para tal efecto.

Para promover la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico requeridos para el desarrollo territorial y urbano, se creará el Fondo Nacional de Solidaridad de Agua Potable y Saneamiento Básico-Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual tendrá cuenta especial de manejo de recursos públicos.

La ley No. 5737 de 2012 establece las facultades para adquirir predios, donde se dice que se podrá ejercer el derecho de preferencia para la enajenación de inmuebles aplicando las disposiciones incluidas en la ley No. 9 de 1989.

Se advierte que el Gobierno Nacional es el que tiene el liderazgo y la decisión a través de las normas establecidas de la entrega de los subsidios y los entes territoriales, que para este caso es el Distrito Capital el que aporta los terrenos, pero no entrega la vivienda.

2.3.2.1. Programa de vivienda gratuita para Bogotá

Cabe recalcar que el artículo 12 de la ley No. 1537 de 2012 y reglamentado por el Decreto No. 1921 de 2012, establece que el subsidio familiar 100% de vivienda en especie (SFVE) es la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario, dentro del marco del programa de vivienda gratuita, y a título de subsidio en especie para la población vulnerable.

De acuerdo con la Resolución No. 604 de 2012¹⁵, se distribuyeron los cupos de recursos para la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie para departamentos y el Distrito Capital, donde se tuvo en cuenta criterios y coeficientes establecidos en la resolución No. 502 de 2012¹⁶, donde Bogotá obtuvo un coeficiente consolidado del 8.11, para 8.110 cupos.

Para este propósito, el Distrito Capital hizo postulación de los siguientes predios con el objetivo de cumplir con la meta asignada a nivel nacional

**TABLA No. 9
POSTULACIONES PRESENTADAS POR EL DISTRITO CAPITAL**

PREDIO	VIVIENDAS
PRIMERA POSTULACION	
San Victorino MZ3	272
Plaza de la Hoja	300

¹⁵ Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda “Por la cual se distribuyen los cupos de recursos para la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie de que trata la resolución 0502 de 2012”

¹⁶ Resolución del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “Por el cual se da cumplimiento al Artículo 5 de la ley 1537 de 2012.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PREDIO	VIVIENDAS
PRIMERA POSTULACION	
Campo Verde	8.000
Porvenir	224
Porvenir –Villa Karen	1.521
Ciudadela Nuevo Usme SL3	290
Ciudadela Nuevo Usme SL16	148
SEGUNDA POSTULACION	
Villa Karen- El Porvenir	1.521
Las Margaritas	1.280
Usme II- Idipron	451
Plaza de la Hoja	417
San Victorino MZ3	326
Restrepo 704	93
Puente Aranda-Pulpo	93

FUENTE: MINVIVIENDA

Por su parte, la Administración Distrital desvirtuó la oferta presentada en el proyecto de Campo Verde, porque, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencia –FOPAE, determinó que el terreno no era apropiado para la construcción de vivienda, por considerarlo como inundable y empozamiento de agua debido a la localización topográfica, así como la distancia y tiempo de evacuación de las aguas lluvias como servidas y la dependencia de la vulnerabilidad funcional del sistema de drenaje de la zona. Aunque este proyecto contaba con los objetivos y directrices generales del Plan Parcial¹⁷ donde se definieron las condiciones urbanísticas y de gestión para el desarrollo urbano de esta zona, con condiciones de habitabilidad que pudieran ser aprovechadas tanto por los futuros hogares, como por los que se localizan en las zonas de influencia.

En cuanto a los proyectos Villa Karen, Usme II, Plaza de la Hoja, San Victorino MZ3 y Puente Aranda, no contaban con disponibilidad continua, inmediata y total del servicio de acueducto y alcantarillado, por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB-. Por este motivo la Financiera de Desarrollo Territorial –Findeter-¹⁸ no viabilizó estos terrenos por no contar con las condiciones técnicas y jurídicas, según requerimientos que determina Minvivienda.

Es por ello, que una vez gestionados los trámites con la EAAB, ésta se comprometió a contratar y ejecutar las obras necesarias para la adecuación y renovación de las redes de acueducto y alcantarillado de las viviendas que ejecutará el Ministerio, además según el Ministerio, la empresa aseguró que los predios tienen disponibilidad técnica de conexión a las redes matrices y troncales.

¹⁷ Decreto 113 de 2011 “Por el cual se adopta el Plan Parcial “Campo Verde”, ubicado en la localidad de Bosa”

¹⁸ Sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo anónimas, organizada como establecimiento de crédito, vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometido a vigilancia por la Superintendencia Financiera de Colombia, que tiene entre su función viabilizar estos proyectos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las obras a cargo de EAAB son dos predios Villa Karen, la red matriz del acueducto, en el lote Idripon Usme II, la planta de tratamiento, y en los lotes Plaza de la Hoja, San Victorino y Puente Aranda, se realizará cambio de tubería¹⁹.

El programa de vivienda gratuita en el Distrito, permitirá la construcción de 6.452 viviendas y con ese fin se suscribirá un convenio entre Gobierno Nacional y Bogotá D.C. para la adquisición de 2.664 viviendas, proceso que se realizará con la Caja de la Vivienda con los siguientes proyectos:

TABLA No. 10
PREDIOS PRESENTADO POR LA ACTUAL ADMISTRACION DE BOGOTA

PREDIO	VIVIENDAS
Plaza de la Hoja	417
San Victorino	326
La Casona	72
Arborizadora Alta	250
Arborizadora Baja	370
Media Luna- La María	380
Sierra Morena	66
Porvenir	66
Guacamaya-Candelaria La Nueva- Compartir (lote por identificar)	640
Total	2.664

FUENTE: MINVIVIENDA

*Predios en revisión por Findeter

Según MinVivienda, la Administración Distrital no completó la información de cuatro predios: Las Margaritas (1.280 viviendas), Restrepo 704 (93), Lote Usme II-Idripon (451) y Villa Karen (1.521), que son 3.345 viviendas pendientes por viabilizar.

En el marco del proceso de selección para adquirir viviendas de interés prioritario, la Fiduciaria Bogotá S.A., que obrará como vocera y administradora del Fideicomiso-Programa Vivienda Gratuita, adelantó la convocatoria 032 con el objetivo de seleccionar el proponente que ofreciera las mejores condiciones de diseño y construcción de 350 viviendas en Metro 136 en Usme.

Una vez verificados los aspectos jurídicos, financieros y económicos del oferente Ingeniería y Equipos -Ingenal S.A.-, se habilitó a éste, para la construcción de las 350 viviendas, de acuerdo con los términos de referencia establecidos para tal fin. Dichas viviendas serán entregadas antes del 31 de diciembre del 2013.

Asimismo, se inició la convocatoria 080 del Programa de Vivienda Gratuita-Fidubogota, para seleccionar el proponente que ofrezca las mejores condiciones para el diseño y construcción para 93 soluciones VIP, bajo la tipología de vivienda

¹⁹ Según información suministrada por MinVivienda.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

multifamiliar del proyecto denominado Puente Aranda 223-El Pulpo, en la modalidad de contratación a precio global fijo, que se encuentra en trámite.

En consecuencia, el Distrito Capital contará con 6.452 viviendas, si el total de los predios presentados cumplen con los requisitos exigidos para participar en la postulación, si no se corre el riesgo de perder los cupos asignados al Distrito Capital, con corte a 30 de noviembre del presente año.

Para este efecto, Metrovivienda, según la SDHT²⁰, debe adquirir el suelo necesario con el fin de completar el cupo de 8.110 de las viviendas otorgadas por el Gobierno Nacional. Sin embargo, se recalca que si a esta fecha el Distrito no cumple con los requisitos de los predios postulados, el rezago estaría por encima de las 1.658 viviendas gratuitas para la ciudad.

Ahora bien, la política de vivienda parte de directrices, políticas e instrumentos del orden nacional, la ciudad de Bogotá D.C. no ha tenido un principio claro para combatir su déficit en este frente y atender la población más vulnerable. El Distrito tampoco ha creado políticas dinámicas de construcción en dicho sector.

Lo anterior ha conllevado a que las políticas de orden nacional primen como nuevo sistema de promoción de vivienda de interés prioritario, dejando al Distrito carente de autonomía y dinamismo en ofrecer a los bogotanos una vivienda social incluyente y dinámica, que sirva para mitigar o solucionar sus necesidades en ese campo.

También se debe manifestar que la falta de políticas claras de las administraciones no ha permitido incrementar la oferta de vivienda que responda a las necesidades de la población en pobreza y en pobreza extrema, como hogares reasentados en zonas de riesgo, desplazados y personas afectadas por desastres naturales, calamidades públicas, emergencias o que se encuentren habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

Es claro la escasez de la oferta de vivienda VIP-VIS, así como del suelo, para lo cual la SDHT con su resolución No. 1099 de 2012, podrá identificar inmuebles de construcción prioritaria, ubicados en el perímetro urbano, que quedarán sujetos a los procedimientos de la ley No. 388 de 1997²¹ y el Acuerdo Distrital No. 489 de 2012, así como cualquier otro inmueble que cumpla las condiciones para construcción prioritaria.

²⁰ Según oficio 2-2012-70464 SDHT

²¹ Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con lo anterior SDHT evitará la retención de terrenos, la especulación con el suelo, la construcción ilegal, y se continúe reforzando la exclusión, la segregación socio-espacial y el deterioro ambiental que aflige a la ciudadanía capitalina.

A la actual Administración le corresponderá gestionar la política de vivienda del periodo 2012-2016 y tendrá el reto de cumplir su meta de 70.000 viviendas, en condiciones dignas, alcanzables y que se enmarquen dentro de la norma y el desarrollo de la ciudad, **para lo cual solo le queda tres (3) años.**

Igualmente, está pendiente de firma por parte del burgomaestre capitalino el decreto que proyectó la SDHT y que define el subsidio distrital en especie, que radica en el porcentaje del costo de la vivienda de interés prioritario de hasta 70 SMLM, fomentado con aportes distritales, representados preferiblemente en suelo o en inversiones en obras de urbanismo.

Este subsidio se podrá complementar al Valor Único de Reconocimiento-VUR-, que otorga la Caja de la Vivienda Popular, a los hogares inscritos en los programas de reasentamiento, con el fin de garantizar el acceso efectivo a la vivienda.

Con lo expuesto, este ente de control, considera que con ésta política pública se proyecta fortalecer el sector de la vivienda mientras que la norma establecida busca garantizar el acceso de la población más vulnerable, a cargo de las diferentes entidades de orden nacional y territorial.

Además, se han creado las herramientas para que el sector público y privado brinde soluciones de VIS y VIP, así como los mecanismos para hacer el suelo utilizable en dichos proyectos. Por lo tanto se espera que se cumplan por el bien de la ciudadanía necesidad de la ciudad.

2.3.3 Comportamiento del SDV en el Plan de Desarrollo "Bogotá Humana"

La actual Administración incluyó en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” y el cual fue aprobado por el Concejo de de Bogotá mediante el Acuerdo No. 489 de junio 12 de 2012, los siguientes puntos en el tema de vivienda, así:

Eje Estratégico No. 1 denominado “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, en el objetivo: Construir un territorio donde se garantice el acceso equitativo a la ciudad. Estrategia: Orientar los procesos de renovación urbana hacia proyectos incluyentes e integrales, que tengan como prioridad proteger la permanencia de los propietarios y habitantes originales o su vinculación voluntaria a proyectos



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

asociados, con una distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Por medio de la coordinación de las inversiones públicas y privadas, y los instrumentos normativos y de planeación y gestión se apoyara una movilización más ágil del suelo ara proyectos de revitalización en el centro ampliado, con la inclusión de vivienda de interés prioritario y mayor calidad de vida de sus habitantes”.

El artículo 21, del Plan determina en su programa Vivienda y Hábitat Humano las principales políticas a saber:

- Incorpora la oferta pública del suelo a partir del ajuste de las normas y obligaciones
- La promoción y prioridad de proyectos voluntarios
- Implantación de mecanismos de gestión promoción pública para la construcción de vivienda a través de concursos, licitaciones y asociaciones,
- Adopción de modalidades de subsidio a la oferta y sistemas de arrendamiento con opción de compra en complemento y coordinación con los subsidios nacionales
- Desarrollo de tecnologías de construcción y almacén virtual de materiales
- Diversificación de agentes, modalidad y escala de proyectos,
- Mejoramiento integral de barrios y vivienda y
- La reorganización y coordinación institucional distrital.

Para adelantar las anteriores políticas, el Plan de Desarrollo tiene los siguientes proyectos:

TABLA No. 11
DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTA HUMANA” EJE
ESTRATEGICO No. 1

PROYECTO	META DE RESULTADO Y/O GESTION	LINEA BASE
Producción de suelo urbanismo para la construcción de vivienda de interés prioritario	Habilitación del 100% de suelo para la construcción de las 30.000 VIP de este programa y las 40.000 VIP del programa de atención a víctimas	Se requerirán 470 ha brutas
Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho a preferencia.	Formulación e implementación de una política publica distrital de vivienda	N.A
	Construcción de 70.000 vivienda de interés prioritario subsidiadas (Estas viviendas incluyen las 40.000 del programa Bogotá humana por la dignidad de las víctimas	116.525 hogares en déficit cuantitativo
Mejoramiento integral de barrios y vivienda.	Intervenir integralmente el sector de Chingaza	N.A
	Regular 70 barros de origen informal	228 barros sin regulación
	Gestionar la legalización	199 asentamientos sin legalizar
barrios y vivienda.	Realizar procesos de mejoramiento integral de barrios en 24 áreas prioritarias de intervención	N.D
	Mejorar 3.000 viviendas	3.487 viviendas mejoradas en el período 200-2011
	Titular 6.000 predios	54.229 predios sin titulo de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

PROYECTO	META DE RESULTADO Y/O GESTION	LINEA BASE
		propiedad en barrios legalizados

Fuente: Plan De Desarrollo Bogotá Humana

La Secretaría Distrital del Hábitat, en el marco del el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, para reorientar la política de vivienda y el componente de financiamiento hacia la generación del esquema de subsidios a la oferta, e igualmente para disminuir el déficit de vivienda por la escasez de suelo en la ciudad, para desarrollar proyectos urbanísticos de vivienda de interés prioritario reformuló los siguientes proyectos de inversión, así:

2.3.3.1. Proyecto 488 - “Implementación de Instrumentos de Gestión y financiamiento para la producción de Vivienda de Interés Prioritario”.

Este proyecto tiene como objetivo general: “Promover los instrumentos de financiación y gestión para la construcción de vivienda de interés prioritario asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular a los hogares víctimas del conflicto armado”, y el cual se desarrollará a través de los siguientes objetivos específicos:

“Diseñar e implementar mecanismos de financiación para permitir el acceso a vivienda nueva a hogares de menores ingresos y víctimas del conflicto armado”.

“Articular la oferta y la demanda para permitir el acceso a vivienda a hogares de menores ingresos y víctimas del conflicto armado”.

“Asignar subsidios en especie, para construcción en sitio propio a la población vulnerable y para adquisición de vivienda nueva a hogares víctima para su reubicación o retorno”

Las metas propuestas fueron las siguientes: a) Estructurar, implementar y mantener un nuevo esquema de subsidios de gestión y financiación de vivienda y b) Asignar 66.718 subsidios a hogares en proyectos de vivienda de interés prioritario y el presupuesto proyectado de conformidad a la Programación Plurianual para la vigencia 2012, le corresponde 36.445 millones.

Evaluada la gestión del proyecto en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, ha octubre 31 de 2012, presenta el siguiente comportamiento:

TABLA No. 12
COMPORTAMIENTO PRESUPUESTAL PROYECTO 488 – SEGUNDO SEMESTRE 2012

Cifras en pesos

MES	PRESUPUESTO	COMPROMISO	%	GIROS	%	POR EJECUTAR	%
JULIO	38.339.690.259	125.659.632	0.33	125.659.632	0.33	38.214.030.627	99,67



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

MES	PRESUPUESTO	COMPROMISO	%	GIROS	%	POR EJECUTAR	%
AGOSTO	38.339.690.259	365.322.771	0.95	245.714.214	0.64	37.974.367.488	99,05
SEPTIEMBRE	38.339.690.259	422.746.396	1.1	320.066.395	0.83	37.916.943.863	98,90
OCTUBRE	38.339.690.259	549.572.643	1.43	466.866.374	1.22	37.790.117.616	98,57

Fuente: Dirección de Gestión Corporativa - SDHT

La asignación presupuestal a enero 1 de 2012 fue de \$36.799.600.000, de los cuales se ejecutaron a junio 30 un valor de \$1.739.390.918. Una vez armonizado al Plan Desarrollo “Bogotá Humana” el presupuesto reasignado para este proyecto fue de \$38.339.690.259.

Es así que con cargo al proyecto se han suscrito nueve (9) contratos de prestación de servicios y veintiocho (28) pagos realizados a personal supernumerario por valor de \$549.572.643 que representan el 1.43%.

A la fecha no se han realizado desembolsos para estructurar, implementar y mantener un nuevo esquema de subsidios de gestión y financiación de vivienda e igualmente no se han asignado subsidios a hogares en proyectos de vivienda de interés prioritario quedando a octubre 31 un saldo por ejecutar de \$37.790.117.616 que corresponden al 98,58%.

La distribución presupuestal del gasto en recurso humano y subsidios y operaciones financieras, se presenta en la siguiente tabla:

TABLA No. 13
DISTRIBUCION DEL GASTO PROYECTO 488 PLAN DE DESARROLLO “BOGOTA HUMANA”

TIPOLOGIA	VALOR	%
03-Recurso Humano	1.831.768.997	5.3
06-Subsidios y Operaciones Financieras	36.507.921.262	94.7
TOTAL	38.339.690.259	100

Fuente: Subdirección De Programas Y Proyectos - SDHT

Referente al pago de personal supernumerario con cargo a los recursos de proyecto, la entidad expone que se encuentra facultada por el Decreto 714 de 1996, artículo 13. De los principios del Sistema Presupuestal Literal f, Programación Integral y que se encuentra validado por el Departamento Nacional de Planeación en su oficio DNP-1464 del 17 de diciembre de 1999, nos determina que los proyectos de inversión deben contemplar no solamente los gastos financieros, sino que debe especificar los gastos administrativos y operativos al proyecto mismo.

De igual forma el Manual Operativo Presupuestal del Distrito, la estandarización y clasificación de la inversión, se determinan los tipos de gasto a los cuales se



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

asocia los conceptos de gasto a saber: 01-infraestructura, 02-Dotación y 03-Recurso Humano.

A pesar de que el porcentaje del presupuesto utilizado en recurso humano es bajo con relación al total del proyecto, es necesario aclarar que el personal supernumerario debe ser vinculado de conformidad artículo 83º del Decreto Nacional No.1078 de 1978 *“De los Supernumerarios. Para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, podrá vincularse personal supernumerario. También podrán vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio. En ningún caso la vinculación de un supernumerario excederá el término de tres meses, salvo autorización especial del gobierno cuanto se trate de actividades que por su naturaleza requieran personal transitorio por períodos superiores. La remuneración de los supernumerarios se fijará de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas en el presente Decreto, según las funciones que deban desarrollarse...”*. Además los supernumerarios tienen los derechos determinados la norma laboral y en algunos casos podrían generar un mayor valor por reclamaciones, que obligaría a ser cancelados con cargo al presente proyecto de inversión, en perjuicio del objetivo único del proyecto: *“Promover los instrumentos de financiación y gestión para la construcción de vivienda de interés prioritario asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular a los hogares víctimas del conflicto armado”*, objetivo que quedo descrito e inscrito en la respectiva ficha EBID.

Lo anterior nos permite determinar que en la SDHT se vincula personal supernumerario a cargo de presupuesto de inversión y al proyecto anteriormente descrito, lo cual debería ser revisado por la Alta Dirección de este sujeto de control de manera inmediata y a lo cual este ente de control seguirá realizando el seguimiento respectivo.

2.3.3.1.1. Ejecución Presupuestal – Hallazgo Administrativo

La asignación presupuestal a enero 1 de 2012 fue de \$36.799.600.000, de los cuales se ejecutaron a junio 30 un valor de \$1.739.390.918. Una vez armonizado al Plan Desarrollo “Bogotá Humana” el presupuesto reasignado para este proyecto fue de \$38.339.690.259.

Se observa que a 31 de octubre de 2012, con cargo al proyecto 488 se ha ejecutado el 1,43%, es decir \$549.572.643, quedando pendiente por comprometer la suma de \$37.790.117.616, que corresponden a un 98,57% del total del presupuesto, si tenemos en cuenta que restan dos (2) meses para finalizar la actual vigencia, no se logrará materializar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos por el Plan el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, para este año fiscal de la presente Administración Distrital.

La ejecución del proyecto desde el punto de vista del avance físico, corresponden únicamente a la contratación de personal supernumerario para las labores operativas del proyecto y a la suscripción de nueve (9) contratos de prestación de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

servicios profesionales para la coordinación del sistema de información, ofertas de vivienda y aspectos jurídicos, sin evidenciar que a la fecha se haya asignado subsidios de vivienda.

Lo anterior es contrario al artículo 3 de la Ley 152 de 1994, por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en especial: “e) *Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación; f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos y tengan cabal culminación; k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva*”.

Igualmente los literal a) del artículo 8 Decreto 714 de 1996, que reza: a) *Servir de instrumento para el cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas*” y el literal c) del artículo 13 dice: c) *A anualidad: El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción*”.

Así mismo, se trasgrede el artículo 209 de la Constitución Política que indica: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*”.

Evaluada la respuesta no se evidenció claridad sobre los recursos presupuestales por ejecutar en cuantía de \$37.790.117.616, a octubre 31 de 2012, del proyecto No. 488 - “*Implementación de Instrumentos de Gestión y financiamiento para la producción de Vivienda de Interés Prioritario*”, teniendo en cuenta que se está concluyendo el cierre presupuestal, que incurre en perjuicio de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”: a) *Estructurar, implementar y mantener un nuevo esquema de subsidios de gestión y financiación de vivienda* y b) *Asignar 66.718 subsidios a hogares en proyectos de vivienda de interés prioritario*

2.3.3.2. Proyecto 487 - “*Mecanismos para la Producción de Suelos para la Vivienda de Interés Prioritario*”.

Este proyecto realizará actividades para la habilitación y/o gestión del suelo necesario para la producción de viviendas de interés prioritario en la ciudad y tiene



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

como objetivo *“Promover los mecanismos para la habilitación y gestión del suelo necesario para la construcción de viviendas de interés prioritario en la ciudad de Bogotá, para garantizar el acceso a vivienda adecuada para los hogares más vulnerables, cumpliendo estándares de calidad desde el punto de vista de habitabilidad, seguridad jurídica, accesibilidad y disponibilidad de entornos adecuados”.*

Asimismo, el proyecto buscará esquemas para asegurar el acceso a la vivienda de interés social y prioritario, y asegurar el área mínima requerida para la construcción de las 70.000 viviendas de interés prioritario establecida como meta del Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana. Igualmente contempla que para gestionar y habilitar el suelo se utilizarán los procedimientos contenidos en las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 y demás normas reglamentarias que establecen procesos específicos o alternativas de implementación legales.

Dentro de las alternativas del proyecto se promoverán acuerdos de gestión con actores públicos y privados que permitan aportar suelo y/o viviendas de interés prioritario como incentivo a la urbanización y/o construcción de predios que hasta la fecha no se han desarrollado.²²

Con relación a la ejecución presupuestal la siguiente tabla permite visualizar la gestión que se ha adelantado la SDHT al 31 de octubre del 2012.

TABLA No.14
COMPORTAMIENTO PRESUPUESTAL PROYECTO 487 – SEGUNDO SEMESTRE 2012

Cifras en pesos

MES	PRESUPUESTO	COMPROMISO	%	GIROS	%	POR EJECUTAR	%
JULIO	9.188.324.187	25.042.573	0,27	25.042.573	0,27	9.163.281.614	99,73
AGOSTO	9.188.324.187	52.193.570	0,57	50.557.470	0,55	9.136.130.617	99,43
SEPTIEMBRE	9.188.324.187	88.492.510	0,96	63.742.510	0,69	9.099.831.677	99,04
OCTUBRE	9.188.324.187	8.872.150.069	96,56	87.316.694	0,95	316.174.118	3,44

Fuente: Dirección De Gestión Corporativa - SDHT

A 31 de octubre de 2012 una vez concluida la armonización presupuestal, la cual le asignó un presupuesto de \$9.188.324.187 de los cuales se comprometieron un total de \$8.872.150.069 que corresponden al 96,56% y de los cuales se ha girado \$87.316.694.

Igualmente, con cargo al presupuesto del proyecto se han suscrito un total de ocho (8) contratos de prestación de servicios y pago de personal supernumerario por valor de \$485.324.187, el cual representa el 5,28%, dotaciones por valor de \$3.000.000 y suscripción del Convenio Interadministrativo No. No. 152 el 12 de

²² FICHA ESTADISTICA BASICA DE INVERSION DISTRITAL EBI-D



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

octubre de 2012 por valor \$8.700.000 que corresponde al 94,69%, como se observa en la siguiente tabla.

TABLA No.15
DISTRIBUCION DEL GASTO PROYECTO 487 – PLAN DE DESARROLLO “BOGOTA HUMANA”

TIPOLOGIA	VALOR	%
02-Dotaciones	3.000.000	0,03
03-Recurso Humano	485.324.187	5.28
06-Subsidios y Operaciones Financieras	8.700.000.000	94.69
TOTAL	9.188.324.187	100

Fuente: Subdirección De Programas Y Proyectos - SDHT

También se puede visualizar que hubo un giro con destino a subsidios y operaciones financieras, por \$8.700.000,000 cifra que corresponde al Convenio Interadministrativo No. 152 el 12 de octubre de 2012, que suscribió la SDHT con Metrovivienda, cuyo objeto es: *Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros con el fin de gestionar y/o urbanizar suelo para el desarrollo de proyectos dirigidos a la construcción de vivienda de interés prioritario, para la población vulnerable y/o víctima del conflicto armado, con un plazo de ejecución de un (1) año.*

El alcance del convenio permitirá que el suelo gestionado por éste sea utilizado como subsidio en especie para el desarrollo de los proyectos de VIP promovidos por la Administración Distrital (...) *“entendido el subsidio en especie como el porcentaje del costo de la vivienda que haya financiado con aportes distritales representado en suelo o en inversiones de urbanismo”*²³.

Según la SDHT el suelo urbanizado como resultado del convenio será utilizado como subsidio distrital en especie de manera complementaria con los subsidios familiares de vivienda otorgado por el Gobierno Nacional y distribuidos según las prioridades establecidas en las normas nacionales y distritales.

Las fuentes de financiación del convenio son con recursos del Distrito por valor de \$4.023.823.652 y la cuantía de \$4.023.823.652 corresponde a recursos del balance de libre destinación, que tienen como finalidad: *a) La reposición de los terrenos Etapa C Villa Karen, Manzana 52 de la Ciudadela El Porvenir y B) La adquisición de suelo para el desarrollo de proyectos de VIP.*

El convenio se inició a partir del 19 de octubre de 2012, y se ha realizado un desembolso del 50%, que equivale a la suma de \$4.385.000.000 A la fecha Metrovivienda ha entregado un cronograma y un plan de acción con el fin de identificar predios e indicar cómo serán aplicados los recursos para la vigencia 2012.

²³ Convenio interadministrativo 512.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Asimismo, Metrovivienda le ha presentado a la SDHT seis proyectos denominados: Bosa DP-601, Usme I, Usme 3, La Colmena, San Blas, Sosiego, para ser evaluados con los requisitos establecidos con normas y políticas distritales.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, este ente de control, observa que a 31 de octubre de 2012, se presentó un avance del 96.59% en sus ejecución presupuestal; y este porcentaje se debió a que Metrovivienda recibió recursos de la Secretaria Distrital del Hábitat para su ejecución; situación que hace que la Secretaria refleje un incremento en la ejecución de avance físico de la meta establecida para el proyecto, trasladando recursos a otras entidades, pero sin materializar la meta establecida para tal fin como es la habilitación y /o compra de tierra para vivienda de interés prioritario

3.0. ACCIONES CIUDADANAS

Durante el período de evaluación de la presente auditoría, no se presentaron derechos de petición, quejan y reclamos con respecto a los Subsidios Distritales de Vivienda. De igual forma se tuvo en cuenta los boletines de prensa emitidos por a SDHT y Contraloría de Bogotá, sobre el tema de vivienda en el período del 4 de octubre 23 de noviembre de 2012.

Si bien, con el fin de profundizar el proceso de asignación y posterior desembolso, se planificó elaborar y aplicar encuesta a la población beneficiada del SDV en el marco del Plan de desarrollo “Bogotá Humana”, sin embargo como se evidenció en la presente auditoría, a octubre 31 de 2012 que con cargo al proyecto²⁴ comprometido en la asignación de subsidios, se ha ejecutado el 1,43%, quedando por ejecutar el 98,57% del total del presupuesto, el gasto correspondió a pago de contratos de prestación de servicios y personal supernumerario, por tal motivo, no se aplicó la encuesta, ni visitas de campo para verificar requisitos de los adjudicatarios, así como el proceso de postulación, calificación y desembolso contemplados en el Memorando de Planeación. Sin embargo este ente de control seguirá realizando el seguimiento al proceso de asignación de subsidios distritales de la actual administración.

²⁴ Proyecto 488 - “Implementación de Instrumentos de Gestión y financiamiento para la producción de Vivienda de Interés Prioritario”. Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ANEXO 1

HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	3		2.2.1., 2.3.1.2.1., 2.3.3.1.1
FISCALES			
DISCIPLINARIOS			
PENALES			