



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD REGULAR**

**CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR**

**VIGENCIA 2001**

**CONTRALORIA DE BOGOTA D.C.**

**NOVIEMBRE DE 2002**



**AUDITORIA INTEGRAL A LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR  
DE BOGOTA D.C.**

Contralor de Bogotá D.D.	Juan Antonio Nieto Escalante
Contralor Auxiliar	Miguel Angel Morales Russi
Director Infraestructura y Transporte	Juan Fernando Góngora Arciniegas
Subdirector de Fiscalización	Alberto Martínez Morales
Subdirector de Análisis Sectorial	Edna Piedad Cubillos Caicedo
Asesor Jurídico	Luz Angela Ramírez Salgado
Equipo de Auditoría	Armando Rodríguez Angel Deledda Páez Vega Soraya Contreras Bautista Armando Rangel Romero Luis Ernesto Amezquita Celi Luis Fernando Berdugo Montilla Jorge Enrique Camelo Martha Janeth Fonseca



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**CONTENIDO**

	Página
INTRODUCCION	
1. ANALISIS SECTORIAL	2
Importancia de la CVP para la ciudad y el país	5
La relación de la CVP y su entorno	8
2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	11
Situación presupuestal	12
Situación Financiera	15
3. DICTAMEN DE AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL	19
Concepto sobre la Gestión y los Resultados	21
Opinión sobre los Estados Contables	24
Fenecimiento	29
4. RESULTADOS DE LA PRESENTE AUDITORIA	31
4.1. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	31
4.2. AUDITORÍA A LOS ESTADOS CONTABLES	36
4.3. AUDITORÍA AL PRESUPUESTO	48
4.4. AUDITORÍA A LA CONTRATACIÓN	60
4.5. AUDITORÍA AL PLAN DE DESARROLLO	86
4.6. EVALUACION DEL BALANCE SOCIAL	96
4.7. AUDITORÍA DE SISTEMAS	99
Observaciones al Sistema Automático de Cartera	99
Observaciones a la Cartera	101
5. ANEXOS	103

## INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo de su función constitucional y legal, artículos 267 y 227 de la Constitución Política, Ley 42 de 1993, el Decreto 1421, el Manual de Control Fiscal y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital (PAD-2001), practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral a la Caja de la Vivienda Popular.

La auditoría se centró en la evaluación de las líneas básicas establecidas en la fase de planeación del proceso auditor contenidas en el Plan de Auditoría Sectorial -PAS- Fase II y al encargo de auditoría correspondiente, de acuerdo al análisis de la importancia y riesgos asociados a los procesos y actividades ejecutadas por la administración durante la vigencia fiscal de 2001, según la evaluación preliminar del Sistema de Control Interno imperante el cual fue comunicado a la Caja de la Vivienda Popular. Estas líneas son:

- Contratación,
- Presupuesto,
- Estados Contables,
- Auditoría de Sistemas,
- Plan de Desarrollo y Balance Social

Los hallazgos encontrados durante el proceso auditor que se detallan en el Capítulo 4º de éste informe fueron debidamente comunicados en su oportunidad a la administración dentro del proceso auditor. Así mismo, la administración dio las respuestas a las observaciones, las cuales fueron analizadas, evaluadas y tenidas en cuenta para efectos del presente informe cuando se consideró pertinente.

Dada la importancia que la Caja de la Vivienda Popular tiene para el sector de la vivienda y su labor orientada básicamente a la atención de los problemas sociales de vivienda de los estratos más vulnerables de la población de Bogotá, la Contraloría de Bogotá, espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficaz y adecuada prestación de los servicios a cargo y a una administración eficiente de los recursos públicos que le han sido confiados, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

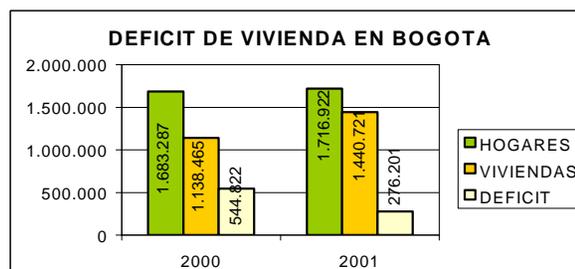
## 1. ANALISIS SECTORIAL CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR

Colombia junto con Nicaragua, Ecuador, Panamá y Bolivia de acuerdo con los grados de urbanización fue clasificado en el segundo grupo, con una población urbana que representa entre el 50 y 60% del total de América Latina<sup>1</sup>, sin embargo junto con México son ciudades consideradas de tamaño medio que experimentaron un crecimiento mayor al de las grandes metrópolis<sup>2</sup>.

El crecimiento de Bogotá es el resultado de esquemas disímiles de planeamiento originados por la concentración de población desplazada proveniente de toda Colombia<sup>3</sup> y la afluencia directa de 17 municipios que generan un incremento de población con requerimientos mayores de vivienda. En el año 1999, el déficit cuantitativo de vivienda en la ciudad, correspondía a 1.48 hogares por vivienda, aspecto sobre el cual el POT fijó la meta en reducir este índice a 1.37 hogares por vivienda, conllevando a la construcción de 500.000 viviendas en los próximos diez años, quiere decir, que por año debe construir 55.000, ello implica combatir con la ilegalidad (piratería), sin embargo este sector no está en capacidad de ofrecer vivienda a un costo accesible para la población debido a que el 80% de las familias potencialmente beneficiadas pertenecen al estrato 2 y 3, los cuales no pueden adquirir viviendas de más de US\$9.000 (aproximadamente \$22,5 millones).<sup>4</sup>

Según las estadísticas del Departamento Administrativo de Planeación Distrital a diciembre de 2000, el déficit de vivienda de la ciudad con relación al número de hogares permanece igual a la del año anterior (1.48); para el año 2001 este indicador se recupera en un 29% con un déficit del 1.19.

**Gráfica No. 1. Déficit de Vivienda Bogotá 2000-2001**



Fuente: DAPD Caracterización socioeconómica Bogotá 2000, perfil proyecto política habitacional destinado a crédito internacional 2001 y DANE 2001.

<sup>1</sup> Informe Mundial sobre el Desarrollo, 1991, Anuario Estadística para América Latina y el Caribe, 1992.

<sup>2</sup> Rodríguez, Espinosa y Herzer, 1993 Informe Mundial sobre el Desarrollo.

<sup>3</sup> Cerca del 35% de la población de Bogotá son desplazados. Informe de desplazados Arquidiócesis de Bogotá 2001

<sup>4</sup> Con ingreso promedio de US 300, es decir, 2 salarios MLV

Este crecimiento de la población demanda vivienda, infraestructura de servicios y un adecuado proceso de planificación, el cual se encuentra enmarcado en el POT, convirtiéndose en una alternativa de vivienda viable a la población de bajos recursos mediante las siguientes acciones<sup>5</sup>: generar suelo urbano de calidad, proporcionar la atención al mercado social de vivienda, adoptar los instrumentos de gestión de la Ley 388, ejecutar el programa de mejoramiento integral, atender en forma prioritaria la problemática de las familias en alto riesgo, generar las condiciones institucionales para definir y poner en marcha la política de vivienda Distrital.

El aumento de la población junto con la tendencia a concentrarse en centros urbanos, aumenta las presiones sobre la ocupación de territorios. Esto incrementa la demanda de suelos, gestándose la ocupación de sectores cada vez menos aptos desde el punto de vista de los riesgos naturales<sup>6</sup>. La gran mayoría de las grandes ciudades, están localizadas en áreas de riesgo naturales de diversa consideración, particularmente, terremotos, inundaciones, derrumbes y deslizamientos.

Un factor que se agrega a las condiciones de vulnerabilidad y en algunos casos, al riesgo<sup>7</sup> mismo, son las acciones sobre el medio (como el caso de inundación, debido a deforestación, contaminación de aguas y aire). No deben confundirse los fenómenos naturales de la dinámica terrestre y atmosférica con desastres en el caso de que las personas hayan establecido condiciones y ambientes vulnerables.

Históricamente, la propensidad a desastres en Latinoamérica está bien documentada<sup>8</sup>, los factores de riesgo y desastres han venido empeorando por un ambiente social vulnerable y complicado aún más, por la concentración de la pobreza y el crecimiento mismo de las ciudades, en forma desorganizada, sin adecuados controles sobre el desarrollo urbanístico.

---

<sup>5</sup> Plan de Ordenamiento Territorial. Vivienda: Programa estructurante del Plan.

<sup>6</sup> En este momento, el 75% de la población en Latinoamérica vive en ciudades, para el año 2025, según estimaciones de la ONU, este porcentaje será 85%.

<sup>7</sup> El riesgo urbano, es definido de acuerdo a la percepción de amenaza, sea ésta física o simbólica, gestándose muchas veces, políticas públicas desorganizadas y contradictorias. En su esencia el riesgo urbano es complejo y difícil de manejar. La búsqueda de máxima seguridad puede exponer a una ciudad a efectos que aumentan su vulnerabilidad.

<sup>8</sup> La destrucción de Lima (1746) y la antigua ciudad de Guatemala, desastres sísmicos más recientes en Huaraz, Perú (1948), Managua (1972), ciudad de Guatemala (1976), Popayán (1984), ciudad de México (1986) y San Salvador (1986); grandes inundaciones en Buenos Aires (1985 en adelante); masivos derrumbes en Río de Janeiro, Bahía y Recife (1988 en adelante), la destrucción de Armero, en 1985, por una colada de barro resultado de la erupción del Volcán Nevado de Ruiz (Lavell, 1996); en Chile las recientes inundaciones, etc.

Según cifras del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el área desarrollada clandestinamente dentro y fuera del perímetro urbano de la ciudad de Bogotá, equivale a un 18,5% del área comprendida en el perímetro de servicios y aloja una cuarta parte de la población de la ciudad. Dentro de este grupo de desarrollos se encuentran unos 60.000 lotes que albergan a 300.000 personas, en zonas de riesgo ocupando áreas del plan vial, zonas destinadas a obras o espacios públicos y rondas de ríos.

En la Bogotá informal confluye la existencia de riesgos que ponen en peligro la vida de los pobladores<sup>9</sup>, el 30% de las construcciones existentes presentan deficiencias en servicios públicos domiciliarios, estructura y saneamiento básico<sup>10</sup> adicionalmente se presentan problemas sociales y políticos producto de la falta de tolerancia y la segregación a que se ven sometidos los pobladores que los hace escépticos para concebir la ley como el instrumento que los respalda y les garantiza sus derechos.

El Plan de Ordenamiento Territorial señala la Reubicación como una acción estratégica tendiente a consolidar las áreas periféricas de la ciudad, mejorar el medio ambiente, el espacio público y las condiciones de vida de una población que está en situación de pobreza crítica. Como acciones menciona las campañas informativas sobre las zonas declaradas de alto riesgo - amenaza<sup>11</sup> y prevención, ocupación de las zonas de manejo de rondas pero no se determinaron las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos; igualmente incluye tácticas de operación, coordinación, planeamiento y reordenamiento urbano.

Para definir el tratamiento de una política de reasentamientos en la ciudad se debe partir de los principios de la Constitución Política como el derecho a la vivienda digna y el fin esencial del Estado como promotor de la prosperidad general y facilitador de la participación de las personas en las decisiones que los afectan; igualmente los reasentamientos están ligados a procesos políticos y sociales, que requieren la elaboración de programas integrales<sup>12</sup> y participativos.

En tal sentido, la estrategia de reubicación y en especial la de asentamiento en riesgo inminente, es estudiada y planteada como parte de la estrategia general de

---

<sup>9</sup> La carencia de servicios públicos, espacio público, equipamientos, vialidad, la imposibilidad de las familias a constituir un patrimonio que les genere estabilidad, les permita formar parte de los sistemas económicos formales (ahorro y crédito) y las impulse para mejorar las condiciones de su vivienda.

<sup>10</sup> Contraloría de Bogotá, Balance Social

<sup>11</sup> Es un factor externo a una comunidad expuesta (o a un sistema expuesto), representado por la potencial ocurrencia de un fenómeno (o accidente) desencadenante, el cual puede producir un desastre al manifestarse.

<sup>12</sup> La integridad asumida, como una aproximación que implica una serie de interdependencias, relaciones y flujos entre los sectores que intervienen y que demandan de una adecuada coordinación y equilibrio.

vivienda de la ciudad, fortaleciendo los mecanismos financieros y de gestión aprovechando las posibilidades planteadas en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997<sup>13</sup>.

Así mismo para demostrar que la estrategia de mejoramiento de vivienda y entorno no es simplemente de gasto social, sino que debe abordarse como una estrategia de planificación y gestión urbana, con un impacto social que además tiene importantes efectos macroeconómicos que deben medirse y evaluarse periódicamente dentro del sistema de información urbano del Distrito, labor que ha sido encomendada a la CVP<sup>14</sup>.

### **Importancia de la CVP para la ciudad y el país.**

Para atender los programas de vivienda, el Distrito destinó en el año 1999 \$136.134 millones de los cuales \$120.219 millones correspondieron a inversión, con un cumplimiento de metas del 75.5%<sup>15</sup> las cuales reflejan una gestión ineficaz. La CVP y FAVIDI tuvieron un nivel de cumplimiento de metas del 40.1<sup>16</sup>% y 71.1% respectivamente<sup>17</sup> que representan una gestión ineficaz. En el año 2000 con un presupuesto de \$115.915 millones asignó \$101.413 millones para inversión, para el 2001 de \$134.664 millones le corresponde \$117.212.8 millones a inversión y para el 2002 de \$113.253 millones asignaron a inversión \$98.895 millones, siendo el 11% destinado para los programas de la Caja de Vivienda Popular.

En los últimos tres años la CVP es la entidad que tiene a su cargo los procesos de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, zonas objeto de renovación urbana o de obra pública, por lo tanto realiza las acciones que minimizan la existencia de asentamientos en estas condiciones, con lo que debe destinar recursos de inversión para la solución de los mismos, mediante acciones de asistencia técnica y acompañamiento social antes, durante y después del proceso, igualmente la sensibilización tanto a los hogares como a la ciudad.

En Mejoramiento integral por intermedio de las Unidades de Planeación Zonal permite manejar mejor la ciudad y fortalecer la gestión local y la apropiación ciudadana mediante componentes secundarios como los asentamientos en altos

---

<sup>13</sup> Modifica las leyes 9 de 1989 y 3 de 1991.

<sup>14</sup> Históricamente, hasta el año 1960 el Estado hizo el 25% de vivienda mediante los planes de la Caja de Vivienda Militar, Caja de la Vivienda Popular, Inscordial, lo demás lo hizo el sector privado.

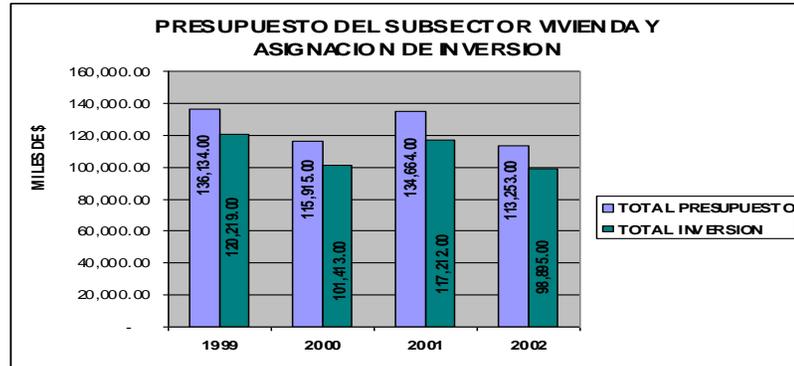
<sup>15</sup> Informe Integrado de Gestión del Distrito Capital INGED- 1999. Contraloría de Bogotá

<sup>16</sup> De un total de 13.236 familias que se había propuesto atender efectivamente cumplió con 5.542 familias. Informe Balance Social de la Administración de Bogotá, 1999. Contraloría de Bogotá.

<sup>17</sup> Informe Integrado de Gestión del Distrito Capital INGED- 1999. Contraloría de Bogotá

riesgos y los de mejoramiento de la condición física de las unidades de vivienda, así como la tenencia de la vivienda- procesos de titulación.

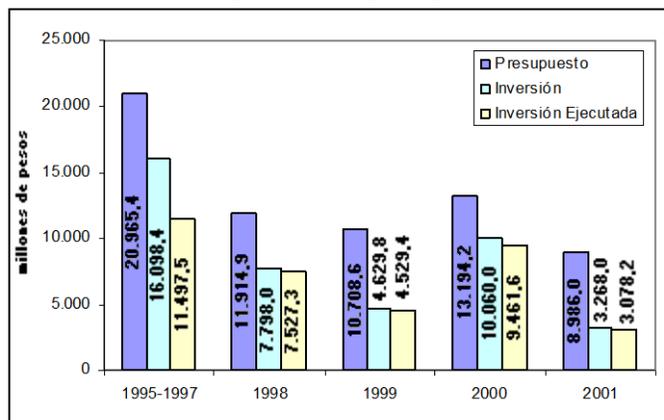
**Gráfica No. 2 . Presupuesto de Inversión**



Fuente: Cuentas año 2001 presentadas por las entidades del Subsector vivienda.

Existe en la ciudad gran dispersión institucional frente a los programas que han tratado de atender la problemática de la vivienda y han sido encargadas de dichas acciones: Metrovivienda, Caja de Vivienda Popular y FAVIDI, ésta última destina la inversión para pago de cesantías.

**Gráfica No. 3 Asignación del presupuesto, inversión y ejecución**



Fuente: Estado de las Finanzas Públicas en Bogotá. Contraloría de Bogotá

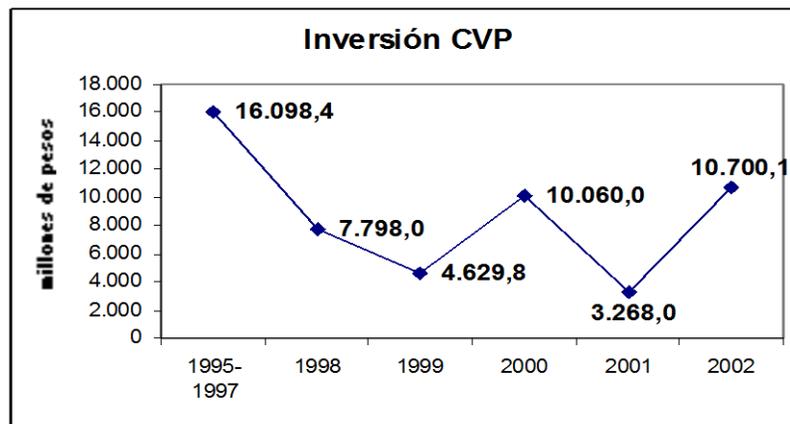
Del período 1995-1997 en el plan de desarrollo “Formar Ciudad”, la Caja de la Vivienda Popular desarrolló los programas relacionados con Asentamientos Humanos y Nuevo Modelo de desarrollo de Vivienda Urbana. En el año 1998 destinó \$702 millones del plan “Formar Ciudad” y del plan “Por la Bogotá que

Queremos” destinó \$6.825,3 millones para los programas de Construcción de Vivienda en Ciudad Bolívar y Reubicación de Familias, mediante la prioridad de Desmarginalización.

Para la vigencia de 1999 presentó una reducción en los recursos de inversión por valor de \$3.168,2 millones en relación con el año anterior, siendo asignados \$4.629,8 millones, de los cuales en Desmarginalización asignó \$3.527,3 millones para Reubicación de Familias y en Eficiencia Institucional \$1.002 millones para Legalización de Títulos Inmuebles.

En el año 2000 se incrementaron los recursos de inversión en \$5.430,2 millones para un total de \$10.060 millones dando continuidad a los programas de la vigencia pasada; contrario a lo anterior, para el 2001 presentó una reducción de \$6.792 millones, siendo destinados tan sólo \$3.268 millones a inversión, de los cuales \$995,3 correspondían al plan de desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” y \$2.272,6 millones a “Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado” para desarrollar los programas Adecuación Zonas de Alto Riesgo-Reasentamientos Humanos, Titulación de Predios y Mejoramiento de la Vivienda.

**Gráfica No. 4 Comportamiento de las inversiones**



Fuente: Estado de las Finanzas Públicas en Bogotá. Contraloría de Bogotá

Como puede verse, los recursos de inversión asignados a la Caja de la Vivienda Popular presentan un comportamiento irregular siendo el punto más bajo el año 2001, debido en parte a la disminución de los recursos provenientes de la venta de la ETB y otras transferencias de la Nación, de los cuales \$380 millones afectaron la inversión de la entidad y el año 2002 presenta la mayor inversión de las últimas administraciones debido a que el actual plan de desarrollo “Para Vivir

Todos del Mismo Lado” pretende dar mayor cobertura a los programas de Reasentamientos de Familias (proyecto 3075) <sup>18</sup> y Mejoramiento de la Vivienda (proyecto 7328).

### La relación de la CVP y su entorno

La Caja de Vivienda Popular creada mediante acuerdo 20/42 y modificada por acuerdo 15/59, con la misión de atender las necesidades básicas de vivienda, recordada por ejecutar el proyecto "Ciudad Bolívar"<sup>19</sup> lotes con servicios para ser desarrollados por autoconstrucción en la década de los 80, posteriormente en 1998 con el acuerdo 26 le modificó algunas funciones y determinó la ejecución de planes de reubicación de familias<sup>20</sup>, promoción de vivienda de interés social para los beneficiados por la reubicación, es decir, se convirtió en Entidad especializada en reasentamientos de los hogares que se encontraban localizados en áreas de riesgo y promotora de la construcción de vivienda de interés social.

El POT para el período 2000 a 2004 señala en los programas de vivienda el reasentamiento aproximado de 1.420 familias anuales por remoción de masa, para un total de 4.200 familias en el año 2010 y 10.000 más que deben ser reasentadas por riesgo de inundación en zonas de preservación de rondas de cuerpos de agua. A largo plazo (2007 a 2010) pretende la reubicación de 5.000 familias en condiciones de alto riesgo por remoción de masa y por localización en rondas de quebradas.

Gráfica No. 5. Cumplimiento de Metas 1998-2001



Fuente: Balance de cumplimiento de metas Plan de Desarrollo a la fecha del proceso de armonización- Informe Final., CVP. Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Subdirección de Programación y Seguimiento de la Inversión Pública. Bogotá, Agosto de 2001.

<sup>18</sup> Dando la mayor importancia a la oferta de vivienda y 5.000 viviendas en mejores condiciones de habitabilidad.

<sup>19</sup> 10.600 soluciones habitacionales con recursos de la banca multilateral BID.

<sup>20</sup> "las viviendas que estén ubicadas, (...) en zonas de alto riesgo o en afectaciones viales y/o de servicios públicos deberán ser reubicadas."

Al evaluar el Plan de Desarrollo del período 1998-2001 “Por la Bogotá que Queremos”, la meta formulada en Desmarginalización fue la reubicación de 2.000 familias<sup>21</sup>, de las cuales tan solo se atendieron 1183<sup>22</sup>, es decir, el cumplimiento de esta fue del 59.15%, distribuidas de la siguiente manera:

Proyecto 3075	Meta alcanzada
1998	360
1999	471
2000	302
2001	50
<b>Total</b>	<b>1.183</b>

Para fomento a la inversión local en títulos de predios obtenidos con asistencia técnica programó para el período del plan 2.400 títulos, sin embargo, logró facilitar la titulación de 1.151<sup>23</sup> predios, equivalente al 48%. En eficiencia institucional gestionó la culminación de 9.2 urbanizaciones<sup>24</sup>, de 10 programadas por la entidad para este período, quiere decir, que la gestión desarrollada por la CVP durante el período del plan no fue eficaz por cuanto las metas establecidas por el Plan no se cumplieron en parte por la falta de recursos de inversión<sup>25</sup> para el financiamiento de los programas, los cuales se tienen previstos su continuidad en el Plan de Desarrollo “Para Vivir Todos del Mismo Lado”,

Un indicador de la gestión deficiente de la CVP es el comportamiento de la cartera como una de las fuentes principales de ingresos, al 2001 ascendió a \$35.922.2 millones<sup>26</sup> cifra que se encuentra sin depurar y presentó deficiencia en la gestión de cobro debido a la morosidad de las cuotas, para el primer semestre del 2002 el saldo es de \$23.102.2 millones<sup>27</sup> por este concepto.

<sup>21</sup> Concadenado con el programa estructurante del Plan. Cuadernos del POT Vivienda, meta, pag. 34

<sup>22</sup> Balance de cumplimiento de metas del Plan de desarrollo a la fecha del proceso de armonización. Informe Final CVP. DAPD, agosto de 2001

<sup>23</sup> Balance de cumplimiento de metas del Plan de desarrollo a la fecha del proceso de armonización. Informe Final CVP. DAPD, agosto de 2001

<sup>24</sup> Urbanizaciones tales como Primero de Mayo, Gualí, Villa Ximena, Luis Alberto Vega, Arborizadora Alta, Sierra Morena, Laches, Arborizadora Baja, Colmena, y escrituración de la urbanización Colmena Comercial.

<sup>25</sup> Disminución de \$1.8 billones provenientes de la venta de la E.T.B. y otras transferencias de la Nación en un monto de \$11.000 millones, de los cuales \$380 millones efectuaron la inversión de la CVP.

<sup>26</sup> Informe de seguimiento final al Plan Indicativo de Gestión, vigencia 2001 CVP con corte a diciembre 31/01.

<sup>27</sup> Representa el 74% del total del activo. Cuenta primer semestre del 2002 CVP.

La falta de titularización de predios ha sido una de las causas de ocupación del espacio urbano capitalino, en la vigencia 2001 se cuantificó la meta para elaborar 265 diagnósticos técnico-catastral, jurídico y fiscal de los barrios, actividades circunscritas en el proyecto 7214 "Mejoramiento de Viviendas".

En la vigencia 2001 con un presupuesto de \$3.268 millones para inversión, le correspondió parte del plan "Por la Bogotá que Queremos" un valor de \$995.3 millones, con una ejecución de \$971.8 millones<sup>28</sup>, equivalentes al 98%, cumpliendo casi la totalidad de las metas previstas en dicho plan; de otra parte, contó con recursos del plan "Para Vivir Todos del Mismo Lado" por \$2.272.6 millones de los cuales ejecutaron \$2.106 millones: giros \$684,4 millones equivalentes al 30,1% y reservas por \$1.421,9 millones equivalentes a 62,6%, es decir, el 93% (anexo N° 2).

Para el año 2002, el Plan de Inversiones proyectado por la CVP es de \$14.676.1 millones de los cuales \$10.700 millones son de inversión y \$3.976.1 de funcionamiento. Los primeros están focalizados en los proyectos 3075 y 7328 "Reasentamiento de familias y Mejoramiento de la vivienda", respectivamente.

Dentro de la nueva política de organización administrativa del Distrito<sup>29</sup> se encuentra la reestructuración de las entidades de este orden. La Caja de Vivienda Popular se proyecta integrar al Sector Hábitat el cual estará conformado por la Secretaría del mismo nombre, por la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos Domiciliarios y por las siguientes entidades y organismos: Empresa Industrial y Comercial del Estado: Empresa de Gestión Urbana, Empresa Oficial de Servicios Públicos: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB- ESP; sin embargo, es conveniente que antes de efectuar dicha fusión se realice un análisis, depuración y cobro de la cartera con el fin de que estos recursos sean saneados en su totalidad y el nuevo ente pueda encaminar sus acciones al cumplimiento de su misión institucional.

---

<sup>28</sup> Por giros \$903 millones, es decir 90.7%, y en reservas \$68.8 millones es decir el 6.9%

<sup>29</sup> Mediante proyecto de acuerdo por el cual se determina la Estructura General de la Administración Distrital y se establecen reglas para su organización y funcionamiento.

## 2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

La Caja de la Vivienda Popular no fue objeto de reestructuración durante la vigencia analizada en razón de que ya se había realizado un ajuste a su planta de personal durante el año 2000 en el cual ésta se redujo a 56 funcionarios. No obstante, el proceso de reestructuración ha provocado que la entidad no cuente con el personal suficiente para cumplir con las funciones institucionales asignadas, por lo que ha tenido que acudir a la celebración indiscriminada de contratos de prestación de servicios a través de los cuales no se garantiza un eficiente y eficaz logro de los objetivos organizacionales.

Efectivamente, mientras que la Caja cuenta con una planta de personal de 56 funcionarios que le representaron un gasto total durante la vigencia de 2001 de \$1.667.90 millones<sup>30</sup>, para la misma vigencia fiscal se celebraron 65 contratos de prestación de servicios por valor de \$1.639.68 millones, situación que evidencia falta de planeación en los procesos de reestructuración que se han realizado.

Por otra parte, la cartera manejada por la entidad en la vigencia auditada que a 31 de diciembre de 2001 asciende a \$35.668.07 millones, no es sana, debido a que \$30.051.72 millones (84.26% de la cartera) representados en 9.704 usuarios se encuentran en mora con la CVP sin que la administración haya realizado ninguna gestión de cobro que permita su recuperación. La composición de la cartera por edades es la siguiente:

Cuadro N° 1  
Caja de la vivienda Popular  
Distribución de la Cartera por edades a diciembre 31 de 2001  
Millones de pesos

Edad de cartera	N° de usuarios	%	Valor en Mora	%
0 a 30 días	1.531	13.62%	5.616,36	15.75%
30 a 360 días	4.949	44.05%	7.312,32	20.50%
De 1 a 5 años	4.230	37.65%	19.023,57	53.33%
De 5 a 10 años	514	4.57%	3.455,28	9.68%
Más de 10 años	11	0.10%	260,56	0.73%
TOTAL	11235	100	35.668,07	100

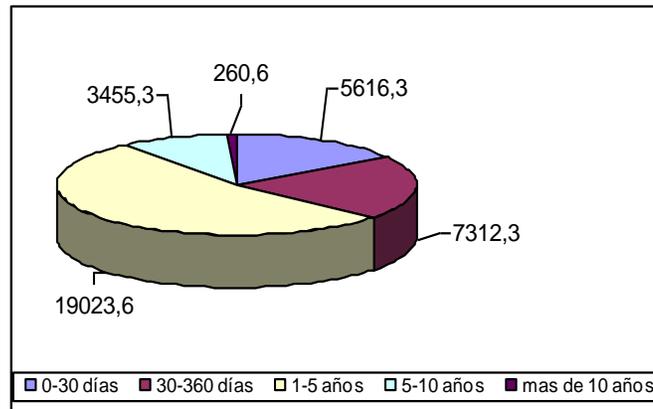
Fuente: CVP - Oficina de Sistemas - Estado de Cartera

Como se observa, del total de cartera, \$19.023.57 millones equivalentes al 53.33% presenta una mora entre 1 y 5 años, de los cuales los mayores valores se ubican en los siguientes rangos: de uno a dos años \$6.953.57 millones (19.50%) y 1.549 usuarios, le sigue en importancia la cartera morosa de 2 a 3 años por valor de

<sup>30</sup> Datos tomados de la Ejecución Pasiva del Presupuesto de la Caja para la vigencia fiscal de 2001

\$5.708.38 millones (16.0%) y 1.302 usuarios, y en tercer lugar se ubican los morosos de 3 a 4 años que presentan un monto de \$4.121.71 millones (11.56%) y 958 usuarios. Gráficamente el comportamiento es el siguiente:

Gráfica N° 5 Cartera por edades



FUENTE: CVP - Oficina de Sistemas

Adicionalmente, la Contraloría encontró que existen créditos morosos que no presentan ninguna garantía hipotecaria por lo que existe dificultad legal para el cobro coactivo de éstos créditos, por lo que la entidad puede perder los dineros adeudados en detrimento de su patrimonio.

## 2.1. Situación Presupuestal

Para la vigencia de 2001, la Caja de la Vivienda Popular presenta un presupuesto definitivo de ingresos de \$8.986.00 millones de los cuales a 31 de diciembre se efectuaron recaudos efectivos por \$8.038.16 millones equivalentes al 89.45% de ejecución. Llama la atención el rubro de Amortización de Cartera CVP que apenas muestra una ejecución del 62.70% (\$3.897.36 millones) a pesar de representar el 69.17% del total presupuestado para la vigencia. Ver cuadro N° 2

Con relación al presupuesto de la vigencia anterior, el presupuesto definitivo de la Caja de la Vivienda Popular para la vigencia 2001 muestra una disminución de \$4.208.24 millones, representativos del 31.89%.

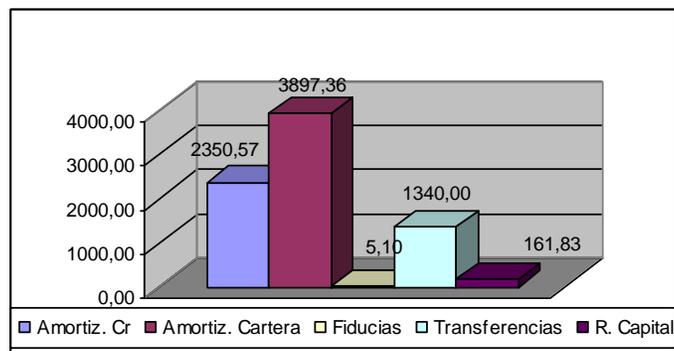
**CUADRO N° 2  
CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR  
PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EJECUCION 31/12/2001 - MILLONES**

RUBRO PRESUPUESTAL		PRESUP,	MODIFICACIONES		PRESUP,	EJECUCION	%
CODIGO	NOMBRE	INICIAL	MES	ACUMULADO	DEFINITIVO	PRESUP.	EJEC
2	INGRESOS	7.646.00	1.340.00	1.340.00	8.986.00	8.038.16	89,45
2.1	INGRESOS CORRIENTES	7.487.00	0,00	0,00	7.487.00	6.536.33	87,30
2.1.2	NO TRIBUTARIOS	7.487.0	0,00	0,00	7.487.00	6.536.33	87,30
2.1.2.04	Rentas Contractuales	7.427.00	0,00	0,00	7.427.00	6.253.03	84,19
2.1.2.04.03	Amortización Crédito	1.201.37	0,00	0,00	1.201.37	2.350.57	195,66
2.1.2.04-04-	Cartera Hipotecaria	6.215.63	0,00	0,00	6.215.63	3.897.36	62,70
2.1.2.04-04-03	Amortización Cartera CVP	6.215.63	0,00	0,00	6.215.63	3.897.36	62,70
2.1.2.04-05	Fiducias	10.00	0,00	0,00	10.00	5.10	51,00
2.1.2.99	Otros Ingresos No Tributarios	60.00	0,00	0,00	60.00	283.30	472,16
2.2	TRANSFERENCIAS	0,00	1.340.00	1.340.00	1.340.00	1.340.00	100,00
2.2.5	OTRAS TRANSFERENCIAS	0,00	1.340.00	1.340.00	1.340.00	1.340.00	100,00
2.2.5.01	Aporte Ordinario Administración Central	0,00	1.340.00	1.340.00	1.340.00	1.340.00	100,00
2.4	RECURSOS DE CAPITAL	159.00	0,00	0,00	159.00	161.83	101,78
2.4.3	RENDIMIENTOS OPERAC.FINANC.	159.00	0,00	0,00	159.00	161.83	101,78

FUENTE: CVP - DIRECCION FINANCIERA - OFICINA DE PRESUPUESTO

La ejecución observada en el presupuesto de ingresos es aceptable; sin embargo, este comportamiento fue ocasionado principalmente por el excelente recaudo que mostró el rubro de amortizaciones de crédito, el cual se ejecutó en un 195%. De no ser así, la Caja hubiera presentado un balance desfavorable en la ejecución de sus rentas debido a que su principal fuente de recursos está constituida por la recuperación de su cartera a través del rubro "Amortización de cartera CVP" sólo alcanzó una ejecución del 62.7%, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfica N° 6 - Ejecución Presupuestal de Ingresos 31/12/2001



FUENTE: CVP - Dirección Financiera - Oficina de Presupuesto

El Presupuesto de Gastos e Inversión de la Caja muestra una ejecución de \$8.167.99 millones representativos del 90.9%, (ver cuadro N° 3) lo que significa que las apropiaciones ejecutadas de ingresos apenas fueron suficientes para cubrir los gastos con una leve diferencia de \$129.83 millones que constituye el déficit presupuestal.

**CUADRO N° 3**  
**CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR**  
**EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS - MILLONES**

CONCEPTO DE GASTO	APROPIAC.	GIROS	RESERVAS P	TOTAL	%
	DEFINITIVA		SIN GIRO	COMPROMISOS	EJEC
GASTOS	8.986.00	4.694.50	3.473.48	8.167.99	90,90
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	5.718.00	3.107.05	1.982.67	5.089.72	89,01
ADMINISTRATIVOS Y OPERATIVOS	5.718.00	3.107.05	1.982.67	5.089.72	89,01
SERVICIOS PERSONALES	1.679.51	1.611.98	55.92	1.667.90	99,31
GASTOS GENERALES	3.362.60	833.57	1.926.75	2.760.32	82,09
APORTES PATRONALES	675.89	661.50	-	661.50	97,87
INVERSION	3.268.00	1.587.45	1.490.81	3.078.26	94,19
DIRECTA	3.268.00	1.587.45	1.490.81	3.078.26	94,19
POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS	995.39	903.02	68.84	971.87	97,64
DESMARGINALIZACION	936.36	856.78	60.56	917.34	97,97
EFICIENCIA INSTITUCIONAL	59.03	46.24	8.28	54.52	92,36
BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado	2.272.61	684.42	1.421.97	2.106.40	92,69
JUSTICIA SOCIAL	2.272.61	684.42	1.421.97	2.106.40	92,69
Mejoremos el Barrio y la Casa	2.272.61	684.42	1.421.97	2.106.40	92,69
Reasentamiento de Familias	1.839.01	614.02	1.207.21	1.821.23	99,03
Mejoramiento de Vivienda	433.59	70.41	214.76	285.17	65,77

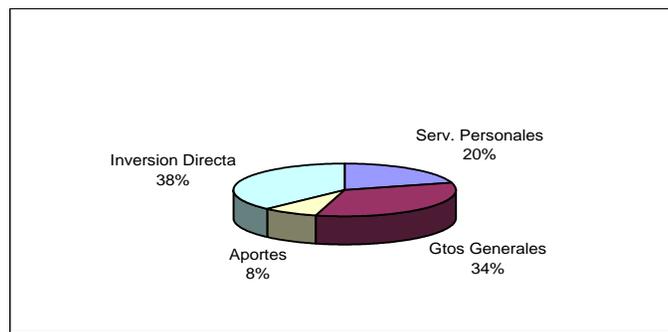
Fuente: CVP – Dirección Financiera

No obstante que este comportamiento se considera normal, el presupuesto de gastos fue ejecutado en su mayor parte en el último trimestre del año, durante el cual la Caja comprometió el 48.36% de su presupuesto, (\$4.345.83 millones); sólo en el mes de Diciembre, se realizaron compromisos por valor de \$2.503.89 millones, representativos del 27.86% de lo presupuestado para todo el año. Esta situación demuestra improvisación en la planeación presupuestal que hace ineficaz la política pública trazada por la administración, pues si se observan los giros efectivos del mismo período (octubre - diciembre) se encuentra que éstos sólo representan el 17.81% (\$1.600.42 millones) del total de presupuesto disponible en la vigencia.

La situación descrita ocasionó que del total de compromisos adquiridos durante el año 2001, sólo se efectuaron giros por valor de \$4.694.5 millones (57.4%), quedando el saldo restante como reservas constituidas y cuentas por pagar para ser cubiertos durante la vigencia de 2002.

La estructura general del presupuesto de gastos de la Caja, premia los gastos de funcionamiento hacia los cuales se destinaron \$5.089.72 millones representativos del 62.31%, mientras que para los gastos de inversión apenas se destinaron \$3.078.26 millones, es decir el 37.69% del total presupuestado.

Gráfica N° 7. Estructura de la Ejecución de Gastos



El rubro de inversión fue ejecutado básicamente a través de dos proyectos principales del Plan de Desarrollo Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado así: El proyecto 3075 "Reasentamiento de Familias", con un presupuesto definitivo de \$1.839.01 millones y una ejecución del 99.03% (\$1.821.23 millones); y el Proyecto 7328 "Mejoramiento de Vivienda" al cual se le asignó un presupuesto de \$433.60 millones con una ejecución del 65.77% (\$285.17 millones).

La ejecución restante de la inversión se realizó a través de los proyectos del Plan de Desarrollo por la Bogotá que Queremos.

Es de anotar que la ejecución que muestra el rubro de inversión corresponde entre otros a la suscripción de 40 contratos de prestación de servicios por valor de \$1.376,00 millones de pesos.

## 2.2. Situación Financiera

Del análisis presupuestal precedente, se observa que la Caja de la Vivienda Popular tiene como fuente primaria de financiación la recuperación de su cartera hipotecaria, rubro que representa a nivel presupuestal el 69.17% del total de presupuesto aforado para la vigencia (\$6.215.63 millones).

La función inicial de la Entidad<sup>31</sup> orientada a atender las necesidades básicas de vivienda de los sectores populares a través de la producción de materiales, construcción de viviendas y mecanismos de financiación para la compra de vivienda ha dejado de operar, razón por la cual la entidad no cuenta con fuentes adicionales de ingreso que le permitan financiar los proyectos de inversión que actualmente desarrolla.

La cartera hipotecaria de la Caja de la Vivienda Popular a 31 de diciembre de 2001 asciende a \$35.668.07 millones, de los cuales el 84.25% es decir \$30.051.72 millones corresponden a cartera en mora sobre la cual la entidad no ha iniciado ninguna gestión de cobro. (Ver cuadro N° 4)

El depender financieramente de una cartera que no es sana y que presenta problemas de cobro, hace que la Caja de la Vivienda Popular desfigure su naturaleza y no cuente en forma oportuna con los recursos económicos necesarios para desarrollar sus labores.

**CUADRO N° 4**  
**CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR - CARTERA POR EDADES 31/12/2001**

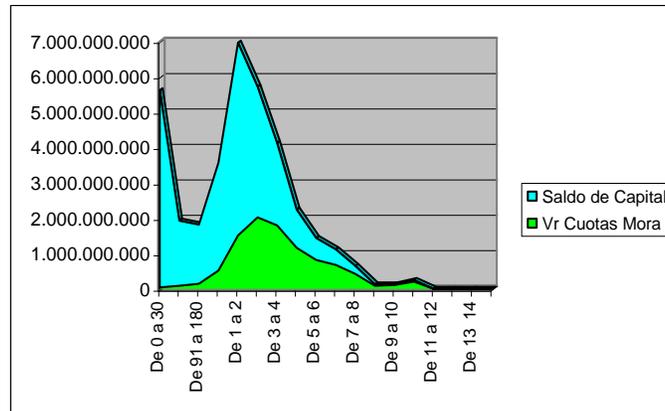
Adjudicatarios	Edades	Obligación Inicial	Vr Cuotas Mora	Saldo de Capital	Total Deuda	%
1.531	0 a 30 días	1.661.071.176,37	45.737.998,61	5.570.620.332,51	5.616.358.331,12	15,7
582	31 a 90 días	1.739.312.427,26	91.260.937,77	1.832.824.901,01	1.924.085.838,78	5,4
572	91 a 180 días	1.689.934.991,95	146.742.725,74	1.673.320.420,12	1.820.063.145,86	5,1
3.795	181 a 360 días	3.064.025.192,32	516.637.864,38	3.051.529.200,32	3.568.167.064,70	10,0
1.549	1 a 2 años	5.136.573.032,70	1.509.329.912,45	5.444.241.708,11	6.953.571.620,56	19,5
1.302	2 a 3 años	3.421.587.968,23	2.019.269.079,88	3.689.110.886,07	5.708.379.965,95	16,0
958	3 a 4 años	1.983.588.160,70	1.791.773.703,85	2.329.935.123,29	4.121.708.827,14	11,6
421	4 a 5 años	852.359.424,09	1.159.193.176,77	1.080.720.332,07	2.239.913.508,84	6,3
235	5 a 6 años	442.112.871,64	819.884.221,52	616.838.536,97	1.436.722.758,49	4,0
161	6 a 7 años	280.988.070,90	677.445.671,52	436.882.204,24	1.114.327.875,76	3,1
87	7 a 8 años	135.049.935,18	428.404.078,94	224.104.481,52	652.508.560,46	1,8
18	8 a 9 años	22.442.706,21	86.932.637,70	38.403.217,31	125.335.855,01	0,4
13	9 a 10 años	16.696.263,44	111.225.703,74	15.149.659,54	126.375.363,28	0,4
4	10 a 11 años	27.848.042,19	209.994.075,31	38.185.569,35	248.179.644,66	0,7
2	11 a 12 años	635.629,61	5.122.429,42	487.338,51	5.609.767,93	0,0
1	12 a 13 años	297.037,86	2.909.856,61	233.346,66	3.143.203,27	0,0

<sup>31</sup> La misión de la entidad fue establecida por el Acuerdo N° 20 de 1942 del Concejo de Bogotá por el cual se crea la Caja de la vivienda Popular, el cual fue modificado posteriormente a través del acuerdo distrital N° 15 de 1959.

Adjudicatarios	Edades	Obligación Inicial	Vr Cuotas Mora	Saldo de Capital	Total Deuda	%
2	13 a 14 años	293.406,62	3.120.887,94	244.146,42	3.365.034,36	0,0
2	15 a 16 años	37.694,70	257.369,56	0,00	257.369,56	0,0
<b>11.235</b>	<b>TOTALES</b>	<b>20.474.854.031,97</b>	<b>9.625.242.331,71</b>	<b>26.042.831.404,02</b>	<b>35.668.073.735,73</b>	<b>100</b>

FUENTE: Caja de la Vivienda Popular - Oficina de Sistemas - Estado de Cartera

Gráfica N° 8 Cartera por edades



FUENTE: CVP -Oficina de Sistemas - Estado de Cartera

Adicionalmente, parte de la cartera morosa que presenta la entidad carece de las garantías reales necesarias que le permitan a la Caja iniciar procesos judiciales tendientes a recuperar sus acreencias, como se aprecia en el Capítulo 4° de éste informe.

Los mecanismos de cobro vigentes en la Caja de la vivienda Popular, en relación con la cartera morosa, no son efectivos y por tal razón la entidad se puede ver abocada a perder recursos significativos por la imposibilidad de iniciar procesos jurídicos de cobro, dado que muchos de los créditos hipotecarios que actualmente figuran en mora, como se anotó anteriormente, carecen de garantías reales, como se evidencia en el capítulo 4° del presente informe.

Debido a la situación planteada, los principales indicadores financieros de la entidad se han visto seriamente afectados con el comportamiento de la cartera, razón por la cual la Contraloría realizó un nuevo cálculo de los mismos con el fin de analizar la situación real de la entidad, con el siguiente resultado:

Rotación de la Cartera: Ventas / Cuentas por Cobrar

$$\frac{4.420.000.000}{34.238.367.000} = 0.13$$

El resultado de este indicador muestra que durante el año 2001 la Caja de la Vivienda Popular sólo cobro a sus deudores, en promedio, 0.13 veces, es decir que en promedio cada usuarios de la entidad no alcanzó a pagar siquiera una cuota durante el año.

Razón Liquidez: Activo Corriente / Pasivo Corriente

$$\frac{11.499.367.000}{8.417.444.000} = 1.36$$

El resultado muestra que por cada peso que la entidad debe cancelar en el corto plazo, sólo tiene \$1.36 como respaldo; en el informe presentado por la CVP se muestra una liquidez de 4.12 en razón de que la entidad tomó el total de la cartera como activo corriente; la auditoría depuró esta cifra en razón de que presenta una mora significativa y no podrá ser recuperada fácilmente en el corto plazo; se estima que del total de cartera \$22.739 millones presentan una mora superior a un año.

Capital de Trabajo: Activo Corriente - Pasivo Inmediato

$$11.499.367.000 - 8.417.444.000 = 3.081.923.000$$

El capital de trabajo muestra que la CVP dispone de \$3.081.9 millones para cubrir obligaciones del corto plazo, a diferencia del presentado por la entidad en su informe que ascendía a \$26.295.13 millones, por las mismas razones anotadas anteriormente.

Como se aprecia, el resultado de los indicadores financieros arrojan un resultado preocupante para la entidad auditada y permite concluir que en la actualidad la Caja de la Vivienda Popular no está generando los recursos financieros necesarios para su sostenibilidad, de tal forma que requiere de transferencias del sector central distrital para cumplir con sus fines y por lo tanto, no es financieramente viable.

**3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD REGULAR**

Doctora  
**MARTHA YOLANDA NIETO LEMUS**  
Gerente General  
Caja de la Vivienda Popular  
Ciudad

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 Regular a la Caja de la Vivienda a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2001 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año, comparándolos con cifras de 2000, que también fueron auditados por la Contraloría de Bogotá D.C.; la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación del Sistema de Control Interno.

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, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados por el equipo de auditoría, deberán ser corregidos por la administración, lo cual redundará en su mejoramiento continuo y por ende en la eficiente y eficaz prestación del servicio 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 las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de la planeación y ejecución del

trabajo de manera que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

### **Concepto sobre la Gestión y los Resultados**

En desarrollo de las labores de auditoría se detectaron hallazgos en las distintas líneas de auditoría desarrolladas que influyen de manera directa en la gestión adelantada por la administración.

El grado de desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno no es eficiente para una correcta salvaguarda de los recursos de la Caja. Se le asigna una calificación final de 1.84 en un rango de 0-5 en razón a las debilidades detectadas en materia de: supervisión y control, administración del riesgo, oportunidad y confiabilidad de la información, establecimiento de procedimientos actualizados para las áreas misionales y nivel de desagregación de funciones.

El principal renglón de ingresos, la Cartera Hipotecaria de CVP, no cuenta con mecanismos de control adecuados que le permitan un recaudo oportuno y eficiente de los valores que le adeudan a la entidad. El 63.75% de la cartera presenta morosidad superior a un año e incluso existen morosidades de más de 15 años, sin que la administración haya realizado gestión alguna para recuperar estas acreencias. Adicionalmente, de 116 casos examinados que presentan una cartera de \$1.433.16 millones, el 89% equivalente a \$1.275.51 millones, no tiene garantía real y por consiguiente la administración no puede efectuar acción judicial alguna para la recuperación de dichos valores en detrimento del patrimonio institucional de la Caja.

Si bien, la gestión que adelantó la entidad durante la vigencia analizada se dedicó principalmente a atender problemas sociales de la población menos favorecida ubicada en los estratos 1 y 2 y relacionados con la reubicación de familias que habitan en alto riesgo, la información reportada a la contraloría en relación con el cumplimiento de sus metas no es consistente y por lo tanto no es factible de cuantificar el impacto social obtenido como consecuencia de la intervención administrativa.

Adicionalmente, los graves problemas sociales que debe atender la entidad entre los que se destacan: proporcionar a las familias de bajos ingresos que carezcan de alojamiento conveniente, los medios necesarios para que puedan obtenerlo; Desarrollar procesos de asistencia técnica y aplicación de instrumentos de reforma urbana para adelantar acciones de titulación predial; Promover la construcción de vivienda de tipo individual o colectivo para venderlas o arrendarlas a familias de escasos recursos; conceder o garantizar créditos en efectivo con garantías hipotecarias hasta por un valor del 70% del avalúo, para la construcción, terminación, reparación, reconstrucción de viviendas; entre otras, no se compadecen con el monto de recursos que se asignan en el presupuesto de la Caja y con la fuente primaria de financiación, que como ya se mencionó corresponde a la recuperación de su cartera hipotecaria; se destaca la precaria asignación presupuestal asignada a la inversión por valor de \$3.078.26 millones, cuando en las fichas "EBI" se había estimado un monto de \$10.511.7 millones.

No obstante que la Caja de la Vivienda Popular cuenta con un sistema automático de información integrada "FOCUS", los sistemas de información con que cuenta la administración para el normal desarrollo de sus actividades no funcionan adecuadamente y en forma integral de tal manera que le permitan a la entidad obtener información oportuna y confiable en cada uno los subsistemas de apoyo administrativo que operan (contabilidad, presupuesto, cartera, inventarios, tesorería y nómina). Adicionalmente, el sistema de información de cartera utilizado por al entidad, no presenta los módulos suficientes que le permitan un adecuado manejo y control de su información.

Para la vigencia en análisis, la Caja de la Vivienda Popular suscribió 65 contratos de prestación de servicios por un valor de \$1.639.68 millones (representativos del 98.30% del valor de la nómina), cuando este sistema de contratación transitorio no garantiza una eficiente prestación del servicio, debido al carácter parcial de su permanencia que impide un adecuado nivel de conocimiento de la Entidad y que puede ocasionar sobrecostos en la ejecución de los diferentes procesos.

La Contraloría seleccionó y evaluó el proyecto del Plan de Desarrollo N° 3075 "Reubicación de Familias", del cual observó que el avance físico, financiero y presupuestal tanto de proyectos, programas y prioridades, no fue efectivo, como se puede evidenciar a través de cada una de las inconsistencias presentadas en este informe. La gestión general mostrada a través de la ejecución del Plan de Desarrollo no se basó en los principio de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.

Con respecto al avance financiero de la inversión referente a los Planes de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" y "Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado", se puede concluir que su avance fue mínimo. Para el primer semestre de la vigencia analizada en el Plan de Desarrollo que termina, de un presupuesto programado de \$3.268.00 millones se disminuyó a \$995.39 millones y sólo se ejecutó al finalizar el año la suma de \$971.87 millones (29.74% de lo aforado inicialmente), evidenciando fallas en la planeación presupuestal.

En el segundo semestre con la iniciación del nuevo Plan "Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado", de los \$2.106.40 millones comprometido, \$1.421.97 (el 67.5%) quedaron en reserva a 31 de diciembre de 2001, lo cual se reflejará en la próxima vigencia.

No obstante, las grandes necesidades sociales identificadas por la misma Caja de la Vivienda Popular<sup>32</sup> en relación con el mejoramiento de las viviendas, en las cuales se estima que de 1.500.000 personas que habitan en la Localidad de Ciudad Bolívar, el 30% de las construcciones allí localizadas presentan deficiencias en servicios públicos domiciliarios, estructura y saneamiento básico y que además existe un gran número de familias que viven en hacinamiento crítico. El proyecto 7328 "Mejoramiento de Vivienda" correspondiente al Plan de Desarrollo "Para Vivir Todos del Mismo Lado" sólo muestra una ejecución financiera del 65.77% representativos de \$285.17 millones, lo que demuestra una deficiente gestión en la solución de los graves problemas sociales que le han sido confiados a la entidad.

Adicionalmente, el presupuesto de gastos fue ejecutado en su mayor parte en el último trimestre del año, en este período la Caja comprometió el 48.36% de su presupuesto, es decir, \$4.345.83 millones. Si se observa la ejecución que presentan los gastos, sólo en el mes de Diciembre, se realizaron compromisos por valor de \$2.503.89 millones, representativos del 27.86% de lo presupuestado para todo el año. Esta situación demuestra cierto nivel de improvisación en la planeación presupuestal que hace ineficaz la política pública trazada por la administración, pues si se observan los giros efectivos del mismo período (octubre - diciembre) se encuentra que éstos sólo representan el 17.81% (\$1.600.42 millones) del total de presupuesto disponible en la vigencia.

Por todo lo anterior y lo descrito en el Capítulo 4 de este informe en cuanto a la gestión realizada por la Caja de la vivienda Popular **se emite un concepto desfavorable de dicha gestión.**

---

<sup>32</sup> Caja de la Vivienda Popular. Datos tomados de los documentos allegados en la cuenta anual de gestión 2001. Documento "Balance Social 2001", página 26

## Opinión sobre los Estados Contables

A continuación la opinión que, como resultado del desarrollo del proceso auditor, se emite sobre los Estados Contables de la **Caja de la Vivienda Popular**.

El sistema de control interno contable presenta graves deficiencias que no le permiten a la administración contar con la información confiable necesaria en la toma de decisiones administrativas y no se ha cumplido a cabalidad con el Artículo 2, de la Ley 87 de 1993, en relación con el logro de los Objetivos del Control Interno. No se ha logrado asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; se presentan deficiencias en los mecanismos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable por lo que no se garantiza que la información financiera, económica y social cumpla con las normas conceptuales, técnicas y de procedimientos establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública.

No existe una adecuada segregación de funciones entre la Dirección Financiera y la oficina encargada de realizar los registros contables. El contador actual de la entidad fue contratado a través de un contrato de prestación de servicios que es vigilado por el Director Financiero como interventor del mismo, lo cual no le otorga la suficiente independencia al encargado de realizar los registros contables quien en muchas oportunidades realiza las afectaciones con base en las instrucciones que le imparte el interventor del contrato.

El Manual de Procedimientos para Contabilidad debe ser objeto de revisión, ajuste y actualización de conformidad con la adopción del Sistema de Información Contable y atendiendo los parámetros establecidos por el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP, en razón a que en la actualidad dicho manual se encuentra desactualizado.

La presentación del Balance General y del Estado de actividad financiera económica y social no corresponde a lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública numeral 3.3. Diligenciamiento de Estados Contables, 3.3.3. Estructuración de los estados contables, 3.3.3.1. Balance General y 3.3.3.2. Estado de actividad financiera, económica y social al no mostrarse en forma comparativa a nivel de grupos o cuentas, con el período anterior.

La estructura organizacional de la entidad y sus funciones no prevén la existencia de una oficina de contabilidad que le permita tomar parte activa en la toma de decisiones. Así mismo no existe un contador de planta cabeza visible del proceso contable, por lo cual la entidad contrató a través del contrato de prestación de servicios a una persona natural que se encargó de realizar las labores contables.

En la verificación de los aspectos formales de los libros principales de contabilidad se estableció falta de validez en el proceso de contabilización debido al incumplimiento al Plan General de Contabilidad Pública PGCP, Normas Técnicas relativas a los libros de Contabilidad numeral 1.2.7.2. Registro de los libros principales que prevé “Los libros principales deben registrarse mediante la elaboración de un acta de apertura que suscribirá el representante legal del ente público, la cual debe quedar inserta en el primer folio de los libros o en el primero que se encuentre hábil. Este requisito es indispensable para iniciar válidamente el proceso de contabilización de las operaciones” Cabe anotar igualmente que no se cuenta con identificación de los folios disponibles a través de la numeración previa, sucesiva y continua.

Se estableció incumplimiento en lo referente a conservación, custodia y tenencia de los libros, comprobantes y soportes; dado que no existe acto administrativo, por parte del representante legal, para designar el funcionario responsable de la custodia y tenencia de los libros tal como lo establece el Plan General de Contabilidad Pública numeral 1.2.7.2.

En verificación de las cuentas que integran el Balance General, con saldos al corte de Diciembre 31 de 2001, de acuerdo con la clasificación prevista en el numeral 2.1.1. - Estructura del Plan de Cuentas - Plan General de Contabilidad Pública – PGCP se verificó la inexistencia de los Libros Auxiliares de Contabilidad, en los códigos: 140605 Construcciones, 147012 Créditos a empleados, 245506 Depósitos recibidos de terceros, 272003 Cálculo actuarial pensiones actuales, 272005 Cálculo actuarial de futuras pensiones y 272007 calculo actuarial de cuotas partes pensionales. La cuenta más importante de la entidad, la cartera, no cuenta con registros auxiliares que muestren la real situación de las acreencias institucionales y sus registros son realizados en forma globalizada, con base en información remitida por la Dirección Financiera; la cuenta de depósitos a favor de terceros también carece de registros individuales a nivel de auxiliar que permita identificar adecuadamente quienes son los depositarios de éstos dineros. Para éste caso, sólo existe un registro en hoja electrónica Excel que es manejado por el Director Financiero de la Caja y sobre el cual el área contable no tiene ninguna ingerencia.

Lo anterior dificulta la realización de las comprobaciones y demás verificaciones, genera la pérdida de control de las operaciones y registros e incumple lo previsto en el Plan General de la Contabilidad Pública – PGCP, numeral 1.2.7.2. Libros de Contabilidad – Libros auxiliares, que dice: “Estos libros contienen el detalle de los registros contables necesarios para el control de las operaciones, elaborados con base en los documentos soporte. Dichos registros corresponden al nivel auxiliar del Catálogo General de Cuentas. Los libros auxiliares contendrán una hoja control para resumir a nivel de subcuentas los registros efectuados en cada uno de los conceptos que los integran”

En cuanto a la razonabilidad de los saldos se observó:

La Caja de la Vivienda Popular presentó en su Estado de Actividad Financiera, Económica y Social una utilidad de \$1.223.00 millones. Este resultado del ejercicio se encuentra sobre valuado en \$5.884.00 millones ya en lugar de la utilidad mostrada en el estado contable, lo que realmente arroja el resultado del ejercicio de la CVP es una pérdida de \$4.661.00 millones, situación que afecta el patrimonio de la entidad en la cuantía señalada y consecuentemente el Estado de Balance General<sup>33</sup>.

Para la cuenta deudores, en comparación realizada de los valores registrados contablemente con las cifras que se presentan en el Reporte de Cartera se estableció que la cuenta se encuentra subestimada contablemente en cuantía que asciende a \$1.075.00 millones. Lo anterior incumple lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. Postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. Objetivos de la Contabilidad Pública en lo referente a gestión y control y los requisitos de la Información Contable Pública en cuanto a oportunidad, objetividad y verificable de los numerales 1.2.5.1., 1.2.5.2. y 1.2.5.5. respectivamente.

Cuando se realizan recaudos de cartera el registro, por parte de contabilidad, se presenta de manera global afectando la Cuenta del Pasivo – Depósitos recibidos de Terceros identificada bajo el código 2455, y de manera posterior se registra el abono a Deudores. Todo lo anterior con base en relaciones aportadas por la Dirección Financiera – Oficina de Cartera. Este registro es realizado de forma errada dado que de conformidad con el Plan General de Contabilidad Pública –

---

<sup>33</sup> Para este caso la Contraloría realizó un auditaje de las cifras presentadas en el Estado Contable y encontró sobrevaluaciones en varias de las cuentas que conforman el Estado de Actividad Financiera Económica y Social, como se muestra en el anexo N° 3 del informe.

Modelo instrumental, se debe afectar directamente el grupo 14 Deudores, bajo el código de cuenta 1406 que identifica en su descripción lo que representa, así: ... *“Derechos a favor del ente público, originados en la venta de bienes en desarrollo de su cometido estatal.”* Y en su dinámica establece, entre otras, situaciones: *“Se acredita con: 1. El valor recaudo total o parcial de las cuentas por cobrar”*. Así mismo para el código de cuenta 1415 Préstamos concedidos establece en su dinámica, para el caso, que nos ocupa: *“Se acredita con: 1. El valor de los recaudos totales o parciales.”*

Con el anterior procedimiento igualmente se desvirtúa el manejo de la cuenta 2455 - Depósitos Recibidos de Terceros.

En la consolidación del listado de la cuenta Propiedades, Planta y Equipo suministrado por la Entidad como parte integral de la Cuenta se establecieron diferencias con los registros contables en las siguientes cuentas: 1635 Bienes muebles en bodega, 1650 - Redes, líneas y cables, 1655 -Maquinaria y Equipo, 1665 - Muebles, enseres y equipo de oficina, 1670 -Equipo de comunicación y computación, 1675 - Equipo de transporte, tracción y elevación, 1685 - Depreciación acumulada.

Así mismo se estableció que el valor de estas cuentas del Rubro Propiedad, Planta y Equipo se encuentra subestimado contablemente en cuantía de \$49, 60 millones y que su depreciación se encuentra subestimada contablemente en \$286.46 millones. Lo anterior permite determinar incumplimiento a lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. Postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. Objetivos de la Contabilidad Pública en lo referente a gestión y control y los requisitos de la Información Contable Pública en cuanto a verificable, numeral 1.2.5.5.

En las cuentas por pagar se estableció que bajo el código 2455 - Depósitos recibidos de terceros, se encuentran registrados \$3.311.35 millones, cifra sobre la cual no existe claridad de su conformación y sobre la cual no se tiene, por parte de la Contabilidad de la Caja de la Vivienda Popular, registro en libros auxiliares bajo el argumento de que se encuentra manejado por la Dirección Financiera.

En la confrontación de la base de datos aportada por la Dirección Financiera correspondiente a los Depósitos recibidos de terceros se comprobó que dicha información no cumple con los requisitos establecidos por el Plan General de Contabilidad Pública, numeral 1.2.7.2. Libros auxiliares, y no permite realizar verificaciones de seguimiento dado que se realiza depuración de manera periódica, sin dejar evidencia de los movimientos realizados.

En confrontación de los saldos contables de la cuenta 2460 – Créditos Judiciales frente a los valores apropiados presupuestalmente a través de reservas presupuestales en el Rubro Créditos Judiciales, se estableció lo siguiente:

Los valores a pagar a Leonardo Barrero Jiménez, Maritza Aguilera Rodríguez, Orlando Gil, Nelson Ricardo Flanky y Querubín Muñoz Alborno se encuentran sobre estimados contablemente en cuantía de \$500.14 millones, incumpliendo lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. Postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. Objetivos de la Contabilidad Pública en lo referente a gestión y control y los requisitos de la Información Contable Pública en cuanto a verificable, numeral 1.2.5.5.

Los valores a favor del Seguro Social y Compensar en cuantía de \$91.24 millones se encuentran erradamente clasificados en la cuenta del Pasivo 246002 cuando lo correcto es que se contabilice a la cuenta 2425 de conformidad con la Descripción de cuenta,..... *“Valor de las obligaciones adquiridas por el ente público, en cumplimiento de su función administrativa o cometido estatal, por concepto de descuentos de nómina, servicios, excedentes financieros, saldos a favor por pagos de impuestos en exceso, excedentes de remates, aportes y otras obligaciones”...* y la dinámica, para este caso establece: ... *“Se acredita con: 4. El valor de los descuentos y aportes liquidados con base en la nómina de los empleados” ...*

En el grupo 27 – Pasivos Estimados, bajo la cuenta identificada con el código 2720 – Provisión para Pensiones, se reporta registro por \$9.127.93 millones, que representa el 51,92% del total del pasivo, cuantía sobre la que la Caja de la Vivienda Popular a través de la contabilidad no tiene claridad sobre su conformación y no se encuentra su registro en libros auxiliares, incumpliendo lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública, numeral 1.2.7.2. Libros auxiliares.

Se observa que se sigue afectando la razonabilidad del Pasivo que conforma el Balance General de la Caja de la Vivienda Popular, en el 51,92%, sin que se haya realizado la conciliación, depuración, consolidación y traslado de esta cuenta al Fondo Territorial de Pensiones incumpliendo lo establecido por la Ley 100 de 1993 en concordancia con los Decretos Distritales 348 de 1995 y 153 de 2002.

En nuestra opinión, de acuerdo con lo expresado en los párrafos precedentes y por la incidencia de las deficiencias del Control Interno Contable, **los estados contables de la Caja de la Vivienda Popular no presentan razonablemente la**

**situación financiera, por el año terminado a Diciembre 31 de 2001** de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, prescritas por la Contaduría General de la Nación.

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el anexo N° 1, se establecieron 78 hallazgos, de los cuales 5 de ellos corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$4.590.33 millones, que se trasladaron a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, 12 tienen alcance disciplinario los cuales fueron trasladados a la Procuraduría General de la Nación y/o Personería Distrital, 1 tiene alcance penal y se trasladó a la Fiscalía General de la Nación y 60 que corresponden a hallazgos administrativos, con el fin de identificarlos claramente, en el anexo mencionado se han codificado los hallazgos de conformidad con la numeración que les correspondió en el capítulo cuarto “Resultados de la Auditoría”, de este informe.

Los hallazgos detectados fueron comunicados en forma oportuna a la administración y trasladados a las autoridades competentes. Las acciones a tomar en relación con los hallazgos de tipo administrativo deberán ser incluidas dentro del plan de mejoramiento que elabore la entidad.

### **Concepto sobre Fenecimiento**

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad, la baja calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la opinión expresada sobre la no razonabilidad de los Estados Contables, la Cuenta Rendida por la Caja de la Vivienda Popular de Bogotá con corte a diciembre 31 de 2001, **NO SE FENECE.**

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá dentro de los quince días siguientes al recibo del informe por parte de la entidad.

Este plan debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria N° 053 de 2001 expedida por el Contralor Distrital.

El Plan de Mejoramiento debe incluir las acciones que adelantará la entidad frente a los compromisos adquiridos a raíz de la Carta de Gerencia que aún no han sido cumplidos.

Bogotá, D.C. Noviembre de 2002

**JUAN FERNANDO GONGORA ARCINIEGAS**  
**Director Técnico Sector Infraestructura y Transporte**

## 4. RESULTADOS DE LA PRESENTE AUDITORIA

Como resultado de la auditoría gubernamental con enfoque integral se detectaron y comunicaron a la administración los hallazgos de auditoría que a continuación se mencionan de acuerdo con cada línea de auditoría desarrollada.

### 4.1. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

#### 4.1.1. Seguimiento a la Evaluación preliminar del Sistema de Control Interno

Efectuado el seguimiento a la evaluación preliminar que la Contraloría Distrital realizó al Sistema de Control Interno de la Caja de la Vivienda Popular durante el año 2001, en cada una de las fases, se evidenció que la administración no logró implementar acciones efectivas que le permitieran mostrar mayor grado de mejoramiento en su Sistema de Control Interno el cual aún es débil, al carecer de un nivel de confianza y calidad adecuado, que le permita a la Entidad contar con una verdadera herramienta gerencial. La Contraloría comprobó que a la fecha del presente informe, la Caja no había tomado ninguna medida tendiente a subsanar las deficiencias planteadas en el informe preliminar de evaluación al Sistema de Control Interno de la Institución, el cual fue comunicado en su oportunidad a la señora Gerente del ente auditado.

#### 4.1.2. Evaluación Final al Sistema de Control Interno

En la evaluación de las distintas líneas de auditoría se analizó cada uno de los componentes del Sistema de Control Interno, cuyo resultado se presenta a continuación indicando los hallazgos más representativos en el área:

##### *Ambiente de Control*

Esta fase obtuvo una calificación definitiva de 2.05 que la ubica en una categoría de riesgo medio.

4.1.2.1. Se estableció que la Entidad no ha elaborado e implementado formalmente el Código de Ética; si bien algunas de las dependencias conocen los distintos compromisos y metas institucionales adoptadas en los planes operativos correspondientes, así como la Misión, Visión y algunos valores éticos en él contenidos, éste hecho no garantiza que la totalidad de los funcionarios de la entidad identifiquen los distintos componentes del Código de Ética. De lo anterior se desprende que la Caja de la Vivienda Popular no ha cumplido con el

ordenamiento establecido mediante Decreto N° 2405 de 1998 expedido por la Presidencia de la República y contenida en la Directiva Presidencial N°. 09 de 1999.

4.1.2.2. No existe un ambiente de autocontrol que posibilite el mejoramiento continuo del Sistemas de Control Interno. Las múltiples inconsistencias encontradas en todas las dependencias objeto de auditoría son un indicativo claro de la carencia de mecanismos adecuados de autocontrol al interior de la Entidad.

4.1.2.3. En relación con los mecanismos de interacción y comunicación, el Grupo Auditor pudo establecer que no existen canales de comunicación adecuados entre los altos directivos y los demás funcionarios de la entidad que permitan una correcta divulgación y un adecuado conocimiento de la Información en forma idónea y oportuna acorde con las características de la Caja.

#### *Administración del Riesgo*

La fase de administración del riesgo obtuvo una calificación final de 1.24 que la ubica como de alto riesgo. Esta calificación tiene su sustento en los siguientes comentarios:

4.1.2.4. A nivel interno, la entidad no ha elaborado un mapa de riesgos por procesos y actividades misionales que le permita identificar, ponderar, evaluar y tomar acciones de minimización y mitigación de riesgos. Así mismo, no cuenta con manuales de procedimientos debidamente actualizados y divulgado en todos los niveles de la organización, situación que no le permite la identificación de pasos críticos en sus distintos procesos. En el área de sistemas el manual del usuario no es conocido por todos los funcionarios que utilizan el sistema.

A nivel externo tampoco existe evidencia de que la entidad haya desarrollado acciones tendientes a identificar los riesgos potenciales, especialmente en lo relacionado con el manejo de las comunidades con las cuales interactúa en cumplimiento de su misión institucional. Sin embargo se evidencia que, a nivel de dependencias misionales se tienen identificados algunos de los riesgos, pero no existe un plan para su manejo; así mismo en los distintos comités que se desarrollan en la entidad se discuten temas relacionados con los riesgos institucionales pero éstos no se han listado ni evaluado.

Por lo anterior, es preciso que la entidad establezca su mapa de riesgos con el fin de aplicar los correctivos que se estimen pertinentes para minimizar aquellas amenazas que impiden el logro de los objetivos institucionales.

### *Operacionalización de Elementos*

En esta fase se evaluaron elementos como la organización, la planeación, la información, la participación ciudadana y el seguimiento, obteniendo una calificación de 1.69 (riesgo alto) debido principalmente a que el esquema organizacional de la entidad, adoptado mediante Acuerdo N°. 002 de Noviembre 24 de 2000, expedido por la Junta Directiva de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, no lo está realizando la entidad.

4.1.2.5. Se encontraron inconsistencias entre la información reportada por la oficina de Planeación acerca de los avances de la gestión de la entidad y las constatadas en las diferentes dependencias hecho que desdice de la estructuración y seguimiento de los planes y programas que desarrolla la entidad.

En relación con las herramientas de planeación, se comprobó que no se cuenta con un Plan Institucional formalmente constituido que refleje los objetivos y las acciones especificando los resultados esperados y la medida de su realización (metas ponderadas e indicadores de gestión), así como tampoco se cuenta con una dependencia que lidere a cabalidad el proceso de planeación institucional.

4.1.2.6. En relación con la intervención ciudadana en los procesos de la entidad se encontró que la Caja de la Vivienda Popular no cuenta con una política unificada de información hacia el ciudadano y cada una de las dependencias misionales posee sus propios mecanismos de información a usuarios. Así mismo, no se encuentra evidencia de la existencia de la participación y el control ciudadano en los procesos que desarrolla la entidad (planeación participativa).

4.1.2.7. Por otra parte, se estableció la inexistencia de mecanismos de auto evaluación que le permitan a las distintas dependencias de la organización controlar efectivamente sus logros y resultados con el fin de llevar a cabo procesos de mejoramiento continuo.

En dependencias como la Dirección Financiera y Sistemas (Cartera) no existe adecuada segregación de funciones, un solo funcionario es el encargado de realizar todas las operaciones y transacciones en el sistema de cartera, por lo que los controles en el sistema de información son débiles, al no existir revisión. La cuenta Bancaria de cartera es manejada por el Director Financiero en forma independiente sin que presente informes diarios a la Gerencia; situación similar

ocurre con la cuenta contable de Depósitos Recibidos de Terceros, que es controlada por el citado funcionario sin que el área contable tenga injerencia alguna en su manejo.

#### *Documentación*

Esta fase fue calificada con 2.00 lo cual la ubica en un nivel alto de riesgo.

4.1.2.8. No obstante existir un centro de documentación, el archivo y la correspondencia de la entidad se maneja en forma independiente por cada una de las dependencias y no existe una metodología unificada de archivo que permita dar cumplimiento a lo ordenado por la Ley 594 de Julio de 2000 "Por la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones"; así mismo no se ha cumplido con las pretensiones y objetivos del proyecto "Desarrollo e implementación del Sistema Unico de Archivos Distritales" que lidera la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

En general se cuenta con un gran cúmulo de información pero ésta se encuentra dispersa, desordenada en algunos casos sin fechas ni firmas, no permite realizar seguimiento a la gestión.

4.1.2.9. En relación con la documentación que forma parte de los contratos, se verificó que existen carpetas contractuales con documentación en fotocopia, las carpetas no se encuentran completamente foliadas o con folios a lápiz, las convocatorias y los documentos que justifican los contratos no se encuentran debidamente firmados por el responsable y las carpetas contractuales no contienen la totalidad de los documentos que soportan la ejecución de los contratos.

Es así que los contratos suscritos para realizar acompañamiento técnico y social a las familias a ser reubicadas presentan documentos soporte en la Dirección de Reasentamiento de la CVP y en la EAAB.

En la Dirección de Reasentamientos se encontraron documentos sin foliar, documentos sin fecha, se presentan imprecisiones en la manera como se registra la información pertinente al avance del proyecto evaluado (3075) y por ende a la gestión de este, se dificulta realizar el seguimiento a la gestión

### *Retroalimentación*

La retroalimentación es la fase final y dinamizadora del Sistema de Control Interno y busca básicamente generar una evaluación que permita establecer el grado de cumplimiento en el logro de los objetivos y metas programadas en el periodo y a su vez sirve para iniciar y retroalimentar el nuevo proceso, ya que permite efectuar el diagnóstico para determinar fortalezas y debilidades y así mismo corregirlas.

La fase obtuvo una calificación final de 2.21 (riesgo alto), justificada en lo siguiente:

4.1.2.10. El Comité Coordinador del Sistema de Control Interno se encuentra formalmente constituido mediante la Resolución de Gerencia N° 185 de junio 29 de 2000, y durante año 2001 se reunió en mayo 24 y en agosto 27 respectivamente. Para el primer semestre del año se ha reunido en dos (2) oportunidades, el 23 de enero y el 20 de abril del año en curso cumpliendo con lo establecido en la Resolución de creación y en el Decreto 2145 de 1999 en su Artículo 10º, en desarrollo del Artículo 13 de la Ley 87 de 1993.

No obstante, la Oficina Asesora de Control Interno esta compuesto solamente por el Jefe de la Dependencia, situación que le dificulta el adecuado cumplimiento de su misión.

4.1.2.11. La entidad no cuenta con información confiable que permita retroalimentar los pocos indicadores existentes con el objetivo de obtener una medición cuantitativa del plan institucional y del desarrollo de los objetivos y acciones adelantadas en cada área misional, para que a partir de allí se determine el logro real de los objetivos y poder tomar decisiones que redunden en una mejor gestión. No se cuenta con indicadores que permitan medir los grandes esfuerzos humanos y financieros que debe realizar ésta para la sensibilización y difusión de sus programas en la población objetivo, en razón del tiempo que se les dedica a estas actividades.

4.1.2.12. No se evidencia la existencia de planes de mejoramiento concertados que le permitan a la entidad comprometer a todos sus funcionarios en procesos de mejoramiento continuo.

La calificación del Sistema de Control Interno se obtiene de la sumatoria de las fases, dividida por el número de ellas. De la aplicación de los cuestionarios tipo, una vez consolidada la información, para la evaluación preliminar al Sistema de Control Interno de la Caja de La Vivienda Popular se concluye que éste presenta

un puntaje promedio de 1.84 que la ubica en un rango bajo con un nivel de RIESGO ALTO, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO Nº 5  
EVALUACION DEFINITIVA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

<b>FASES Y COMPONENTES</b>	<b>CALIFICACION</b>
<b>1. AMBIENTE DE CONTROL</b>	<b>2.05</b>
1.1. Principios Éticos y Valores Institucionales	1.30
1.2. Compromiso y respaldo de la alta dirección	2.09
1.3. Cultura de Autocontrol	2.13
1.4. Cultura del Dialogo	2.65
<b>2. ADMINISTRACION DEL RIESGO</b>	<b>1.24</b>
2.1. Valoración del Riesgo	1.25
2.2. Manejo del Riesgo	1.33
2.3. Monitoreo	1.14
<b>3. OPERACIONALIZACION DE LOS ELEMENTOS</b>	<b>1.69</b>
3.1. Esquema Organizacional	2.03
3.2. Planeación	1.94
3.3. Procesos y Procedimientos	1.59
3.4. Desarrollo del Talento Humano	1.73
3.5. Democratización de la Administración Pública	1.57
3.6. Sistema de Información	1.72
3.7. Mecanismos de Verificación y Evaluación	1.28
<b>4. DOCUMENTACIÓN</b>	<b>2.00</b>
4.1. Memoria Institucional	2.22
4.2. Normas y Disposiciones Internas	2.32
4.3. Manuales	1.45
<b>5. RETROALIMENTACION</b>	<b>2.21</b>
5.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno	2.77
5.2. Planes de Mejoramiento	1.67
5.3 Seguimiento	2.19
<b>TOTAL</b>	<b>1.84</b>

Fuente: Papeles de trabajo Equipo de Auditoría

## 4.2. AUDITORÍA A LOS ESTADOS CONTABLES

La Contaduría General de la Nación como ente regulador, en el contexto del Sistema Nacional de Control Interno unificó en la Resolución No.196 del 23 de julio del año 2001 y la Circular Externa No.042 del 23 de agosto de 2001, la política sobre Control Interno Contable de que trata el literal k) del Artículo 3º. de la Ley 298 de 1996.

La evaluación al proceso contable se realizó con el fin de verificar el cumplimiento de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación y normas expedidas por el Contador General del Distrito, verificando el ambiente de control interno, la documentación, las actividades de retroalimentación, su organización

administrativa, el registro de las operaciones y el manejo y conciliación de la información entre las dependencias que conforman la Caja de la Vivienda Popular.

Se realizó visita a los responsables de las áreas, aplicando pruebas de cumplimiento y conciliando los soportes de las diferentes dependencias tanto internas como externas al área contable, verificando registro en los libros auxiliares y mayores y efectuando otras pruebas para determinar la coherencia de los estados contables así como la calidad de la información presentada en los mismos al cierre de la vigencia 2001.

4.2.1. Evaluación al Sistema de Control Interno Contable de la Caja de la Vivienda Popular.

#### *Ambiente de control interno contable*

4.2.1.1. El Ambiente de Control Interno Contable se puede identificar como deficiente dadas las condiciones que presenta el área contable de la entidad, donde se encuentra laborando un Profesional de la Contaduría Pública mediante la celebración de Contratos sucesivos de Prestación de Servicios con la colaboración, en el nivel operativo, de dos (2) auxiliares que no tienen vínculo con la Caja de la Vivienda Popular. Lo anterior incide en el grado de compromiso para atender el cumplimiento de los objetivos de apoyo que debe ofrecer la dependencia contable con el propósito de tomar las decisiones acorde con la realidad financiera.

De otra parte no se cuenta con una adecuada segregación de funciones en el manejo financiero de la entidad como quiera que en cabeza del Director Financiero se encuentran centralizadas la mayor parte de dependencias que alimentan la información contable, quien a su vez atiende procesos en su parte operativa (Tesorería, Cartera, Presupuesto).

#### *Administración del riesgo*

4.2.1.2. Para el área contable no se cuenta con mecanismos que permitan valorar el riesgo del manejo de la información con el aporte de cifras confiables para la toma de decisiones. En la práctica y dada la cantidad de inconsistencias detectadas se puede establecer que la entidad se encuentra en alto grado de vulnerabilidad, entre otros, por los siguientes motivos: la cantidad de saldos antiguos sin depurar, las diferencias presentadas entre la información contable frente a la aportada por las dependencias de origen de la misma, los registros realizados erradamente, la inconsistencia de los registros contables, el

incumplimiento de requisitos legales para el manejo de libros y soportes.

Lo anterior se puede corroborar con la cantidad de observaciones de tipo contable y la repercusión, por su materialidad en la razonabilidad de los Estados Contables.

#### *Operacionalización de los elementos*

4.2.1.3. Para el manejo de la contabilidad no se cuenta con Manual de Procedimientos actualizado. El existente debe ser objeto de revisión, ajuste y actualización de conformidad con la adopción del Sistema de Información Contable atendiendo los parámetros establecidos por el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP.

El procedimiento de cruce de cuentas recíprocas y su conciliación con la información contable debe ser objeto de revisión debido a que en el proceso auditor se establecieron diferencias entre los valores registrados contablemente y los reconocidos producto de la emisión de cuentas de cobro con destino a otros entes del orden Distrital y Nacional.

4.2.1.4. No se encuentran establecidos procedimientos de control que permitan optimizar los resultados producto de la información manejada en pro de los objetivos específicos del área contable que redunden en beneficio de una administración transparente, eficiente y eficaz, situación que se evidencia en la ausencia de mecanismos de verificación y evaluación de la información que se incorpora al Sistema Contable.

#### *Documentación*

4.2.1.5. En la verificación de los aspectos formales de los libros principales de contabilidad se estableció falta de validez en el proceso de contabilización por lo que se incumple el Plan General de Contabilidad Pública PGCP, Normas Técnicas relativas a los libros de Contabilidad numeral 1.2.7.2. Registro de los libros principales que prevé “...Los libros principales deben registrarse mediante la elaboración de un acta de apertura que suscribirá el representante legal del ente público, la cual debe quedar inserta en el primer folio de los libros o en el primero que se encuentre hábil. Este requisito es indispensable para iniciar válidamente el proceso de contabilización de las operaciones...” Cabe anotar igualmente que no se cuenta con identificación de los folios disponibles a través de la numeración previa sucesiva y continua.

4.2.1.6. No existe acto administrativo, por parte del representante legal, para designar el funcionario responsable de la custodia y tenencia de los libros tal como lo establece el Plan General de Contabilidad Pública numeral 1.2.7.2.

4.2.1.7. La presentación del Balance General y del Estado de Actividad Financiera Económica y Social no corresponde a lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública numeral 3.3. Diligenciamiento de Estados Contables, 3.3.3. Estructuración de los Estados Contables, 3.3.3.1. Balance General y 3.3.3.2. Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, en razón de que estos no se muestran en forma comparativa con el período anterior a nivel de grupos o cuentas.

4.2.1.8. En verificación de las cuentas que integran el Balance General, con saldos al corte de Diciembre 31 de 2001, de acuerdo con la clasificación prevista en el numeral 2.1.1. - Estructura del Plan de Cuentas - Plan General de Contabilidad Pública – PGCP se verificó la inexistencia de los Libros Auxiliares de Contabilidad, en los siguientes códigos:

Lo anterior dificulta la realización de las comprobaciones y demás verificaciones, genera la pérdida de control de las operaciones y registros e incumple lo previsto en el Plan General de la Contabilidad Pública – PGCP, numeral 1.2.7.2. Libros de Contabilidad – Libros auxiliares, que dice: *“Estos libros contienen el detalle de los registros contables necesarios para el control de las operaciones, elaborados con base en los documentos soporte. Dichos registros corresponden al nivel auxiliar del Catálogo General de Cuentas. Los libros auxiliares contendrán una hoja control para resumir a nivel de subcuentas los registros efectuados en cada uno de los conceptos que los integran”*

**CUADRO N° 5**  
**CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR**  
**CUENTAS CONTABLES SIN AUXILIARES - 31/12/2001**

Código	Nombre	Millones
		Valor en corte Diciembre 31 de 2001
<b>Activo</b>		
140605	Construcciones	34.238.37.
147012	Créditos a empleados	25.85
<b>Pasivo</b>		
245506	Depósitos recibidos de terceros- En Admón.	3.311.35
272003	Calculo actuarial pensiones actuales	3.040.48
272005	Calculo actuarial de futuras pensiones	4.478.92
272007	Calculo actuarial de cuotas partes de pensiones	1.608.53

FUENTE: CVP - Dirección Financiera - Oficina de Contabilidad

### Retroalimentación

4.2.1.9. El Informe de Control Interno Contable presenta contradicciones al mostrar en su contenido excepciones, que por su materialidad afectan significativamente la razonabilidad de la información contable, y concluir que el sistema proporciona una seguridad razonable. Así mismo en el mencionado informe se evidencia la existencia de procedimientos definidos, situación que al ser comprobada por este Ente de Control permitió establecer una absoluta desactualización e inaplicabilidad de los manuales existentes y la necesidad de ajustarlos a las necesidades reales de la Caja de la Vivienda Popular.

No existe seguimiento que establezca el grado de cumplimiento de los procesos contables y sus adecuados y oportunos resultados, que permitan la toma de decisiones, dado que la información contable no presenta ninguna confiabilidad.

De conformidad con los anteriores planteamientos se puede concluir que la información contable de la Caja de la Vivienda Popular es incierta, carece de confiabilidad y genera incertidumbre que permite calificar el Sistema de Control Interno Contable como **deficiente**.

4.2.2. Resultados de Auditoría a los Estados Contables de la Caja de la Vivienda Popular.

#### Deudores

4.2.2.1. En comparación realizada de los valores registrados contablemente con el Estado de cartera consolidado se estableció que la cuenta se encuentra subestimada contablemente en cuantía que asciende a \$1.752.70 millones, así:

**CUADRO Nº 7**  
**CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR**  
**DIFERENCIAS ENCONTRADAS ESTADO DE CARTERA VS CONTABILIDAD**  
Millones

Código contable	Vr. según contabilidad	Vr. según Reporte de cartera	Diferencia
1406 Venta de bienes	34.238.37		
147012 Prestamos hipotecarios empleados	25.86		
Total registro contable	34.264.23	36.016.93	1.752.70

FUENTE: CVP - Dirección Financiera - Oficina de Contabilidad

Las cuentas, que integran el grupo 14 Deudores, identificadas bajo los códigos 1406 y 147012 Venta de Bienes y Préstamos hipotecarios empleados, respectivamente, representan el 95.19% del total de activo. Observación anterior que corresponde a deficiencia reiterada de vigencias anteriores, cifra que por su materialidad afecta la razonabilidad de los Estados Contables a diciembre 31 de 2001.

Con corte a diciembre 31 de 2001 se estableció en el Sistema de Información de Cartera, la existencia de créditos puente por valor de \$5.426.39 millones correspondiente a 1.558 usuarios, cifra sobre la cual no se tiene claridad en cuanto a su registro contable. Situación que permite establecer poca confiabilidad en la información financiera que afecta la razonabilidad de los Estados Contables ante las deficiencias en lo referente a registro en libros auxiliares, soportes contables adecuados y carencia de controles internos

Lo anterior incumple lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. Postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. Objetivos de la Contabilidad Pública en lo referente a gestión y control y los requisitos de la Información Contable Pública en cuanto a oportunidad, objetividad y verificable de los numerales 1.2.5.1., 1.2.5.2. y 1.2.5.5. respectivamente y desconoce lo planteado por la Ley 87 de 1993 en su artículo 2º. Objetivos del Sistema de Control Interno.

Cuando se realizan recaudos de cartera el registro, por parte de contabilidad, se presenta de manera global afectando la Cuenta del Pasivo – Depósitos recibidos de Terceros identificada bajo el código 2455, y de manera posterior se registra el abono a Deudores, todo lo anterior con base en relaciones aportadas por la Dirección Financiera – Oficina de Cartera. Registro realizado de forma errada dado que de conformidad con el Plan General de Contabilidad Pública – Modelo instrumental, se debe afectar directamente el grupo 14 Deudores, bajo el código de cuenta 1406 que identifica en su descripción lo que representa, así: *“...Derechos a favor del ente público, originados en la venta de bienes en desarrollo de su cometido estatal.”* Y en su dinámica establece, entre otras, situaciones: *“Se acredita con: 1. El valor recaudo total o parcial de las cuentas por cobrar”*. Así mismo para el código de cuenta 1415 Préstamos concedidos establece en su dinámica, para el caso, que nos ocupa: *“Se acredita con: 1. El valor de los recaudos totales o parciales.”*

Con el anterior procedimiento igualmente se desvirtúa el manejo de la cuenta 2455 - Depósitos Recibidos de Terceros.

4.2.2.2. Bajo la denominación Cuotas partes de pensiones código 147008, se

encuentran registrados valores que ascienden a la suma de \$262.00 millones correspondientes a dineros reconocidos por la Caja de la Vivienda Popular a pensionados, con base en bonos pensionales a cargo de otras entidades, así:

**CUADRO N° 8**  
**CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR**  
**CUOTAS PARTES PENSIONALES A CARGO DE TERCEROS millones**

<b>DEUDOR</b>	<b>VALOR</b>
Caja de Sueldos de Retiro Policía Nacional	2.19
Ferrocarriles Nacionales	12.09
Caja Nacional de Previsión Social	58.06
Fondo Nacional de Caminos Vecinales	5.49
Ministerio de Hacienda	8.46
Gobernación de Cundinamarca	5.98
Contraloría de Bogotá	17.35
Instituto de Crédito Territorial	46.72
Fondo Educativo Regional – FER	2.76
Instituto Colombiano de Construcciones Escolares	4.88
Caja de Vivienda Militar	3.22
Sena	4.97
Caprecom	3.44
Municipio de Pijao – Quindío	6.64
Departamento de Cundinamarca	4.27
Distrito Especial de Bogotá	12.58
Instituto de Seguros Sociales – Santander	1.80
Ministerio de Obras Públicas y del Transporte	20.93
Secretaría de Obras Públicas	9.93
Caja de Previsión Social Distrital	16.74
Ministerio de Defensa	2.62
Impuestos Nacionales – Tolima	1.16
Contraloría Departamental del Tolima	4.90
Registraduría Nacional del Estado Civil	5.42
Total	262.60

FUENTE: CVP - Dirección Financiera - Oficina de Contabilidad

Se observa que se sigue afectando el Activo que conforma el Balance General de la Caja de la Vivienda Popular con esta partida, sin dar aplicación a lo establecido en la Ley 100 de 1993, sus decretos reglamentarios y demás normatividad en la cual se presentan el procedimiento a seguir para el traslado de los activos al Fondo Territorial de Pensiones.

#### Propiedades, Planta y Equipo

4.2.2.3. En la consolidación del listado de Propiedades, Planta y Equipo suministrado por la Entidad como parte integral de la cuenta se establecieron

diferencias con los registros contables en las siguientes cuentas:

**CUADRO N° 9  
DIFERENCIAS EN LA CUENTA PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO**

Millones				
Código	Descripción	Valor registro contable	Valor según reporte de inventarios	Diferencia
1635	Bienes muebles en bodega	0	0.62	(0.62)
1650	Redes, líneas y cables	88.79	95.69	(6.90)
1655	Maquinaria y Equipo	34.87	35.14	(0.27)
1665	Muebles, enseres y equipo de oficina.	271.37	291.43	(20.0)
1670	Equipo de comunicación y computación	252.96	269.28	(16.32)
1675	Equipo de transporte, tracción y elevación	62.83	67.72	(4.89)
	<b>Total</b>	<b>710.82</b>	<b>759.88</b>	<b>(49.06)</b>
1685	Depreciación acumulada	(704.37)	(417.91)	286.46

FUENTE: CVP - Dirección Financiera - Oficina de Contabilidad

Se establece que el valor de estas cuentas del Rubro Propiedad, Planta y Equipo se encuentra subestimado contablemente en cuantía de \$49.06 millones. Así mismo su depreciación se encuentra subestimada contablemente en \$286.46 millones. Lo anterior permite determinar incumplimiento a lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. Postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. Objetivos de la Contabilidad Pública en lo referente a gestión y control y los requisitos de la Información Contable Pública en cuento a verificable, numeral 1.2.5.5.

2.2.2.4. En la consolidación del listado, suministrado por la entidad, correspondiente al código 1970 Intangibles que se encuentran en uso, bajo responsabilidad de funcionarios de la entidad, se establecieron las siguientes diferencias:

**CUADRO N° 10  
DIFERENCIAS DETECTADAS EN LA CUENTA INTANGIBLES**

Millones				
Código	Descripción	Valor registro contable	Vr. según reporte de la entidad	Diferencia
197007	Licencias	34.25	32.21	2.04
197099	Ajustes por Inflación	7.55	17.60	(10.05)
	<b>Total</b>	<b>41.79</b>	<b>49.81</b>	<b>(8.01)</b>

Lo anterior permite establecer que estas cuentas del rubro Intangibles se encuentra subestimada contablemente en \$8.01 millones, incumpliendo lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. Postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. Objetivos de la Contabilidad Pública en lo referente a gestión y control y los requisitos de la Información Contable Pública en cuanto a verificable, numeral 1.2.5.5.

#### Cuentas por Pagar

2.2.2.5. Bajo el código 2455 Depósitos recibidos de terceros se encuentra registrado valor que asciende a \$3.311.35 millones cifra sobre la cual no existe claridad de su conformación y sobre la cual no se tiene, por parte de la Contabilidad de la Caja de la Vivienda Popular, registro en libros auxiliares bajo el argumento de que se encuentra manejado por la Dirección Financiera.

En la confrontación de la base de datos aportada por la Dirección Financiera correspondiente a los Depósitos recibidos de terceros se comprobó que dicha información no cumple con los requisitos establecidos por el Plan General de Contabilidad Pública, numeral 1.2.7.2. Libros auxiliares, y no permite realizar verificaciones de seguimiento dado que se realiza depuración de manera periódica, sin dejar evidencia de los movimientos realizados.

Cuando se realizan los recaudos de cartera, el registro por parte de contabilidad en esta cuenta, se presenta de manera global, con base en relaciones aportadas por la Dirección Financiera – Oficina de Cartera. Registro realizado de forma errada dado que de conformidad con el Plan General de Contabilidad Pública – Modelo instrumental, en la Descripción establece: *“...Valor de los dineros recibidos por el ente público, para su administración, cumplimiento de contratos y otros conceptos, de acuerdo con normas que así lo establezcan...”* y en su dinámica dice: *“ Se debita con: 1. El valor de la aplicación o las devoluciones parciales o totales que hagan a los entes públicos los contratistas o depositantes. 2. El valor de las deducciones parciales o totales, de acuerdo con las especificaciones de los contratos”* y *“ Se acredita con: 1. El valor de los depósitos recibidos. 2. El valor deducido al momento de hacer los pagos a los contratistas.”*

2.2.2.6. En confrontación de los saldos contables de la cuenta 2460 – Créditos Judiciales frente a los valores apropiados presupuestalmente a través de reservas presupuestales en el Rubro Créditos Judiciales, se establecieron las siguientes diferencias:

**CUADRO N° 11  
DIFERENCIAS DETECTADAS EN CREDITOS JUDICIALES CON PRESUPUESTO**

Millones				
Numero reserva Pttal.	Beneficiario	Valor registro contable	Valor reserva presupuestal	Diferencia
120121	Leonardo Barrero Jiménez	267.27	262.60	4.67
120122	Maritza Aguilera Rodríguez	194.21	95.95	98.25
120123	Orlando Gil	74.57	77.86	(3.29)
120124	Nelson Ricardo Flanky	307.61	158.35	149.26
120125	Querubín Muñoz Albornoz	415.64	164.39	251.25
120092	David Silva Muñoz		16.00	(16.00)
	Seguro Social	51.28		51.28
	Compensar	39.96		39.96

Con base en la anterior información esta auditoría presenta las siguientes observaciones:

Los valores a pagar a Leonardo Barrero Jiménez, Maritza Aguilera Rodríguez, Orlando Gil, Nelson Ricardo Flanky y Querubín Muñoz Albornoz se encuentran sobreestimados contablemente en cuantía de \$500.14 millones incumpliendo lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. Postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. Objetivos de la Contabilidad Pública en lo referente a gestión y control y los requisitos de la Información Contable Pública en cuanto a verificable, numeral 1.2.5.5. Los valores a favor del Seguro Social y Compensar en cuantía de \$91.24 millones se encuentran erradamente clasificados en la cuenta del Pasivo 246002 cuando lo correcto es que se contabilice a la cuenta 2425 de conformidad con la Descripción de cuenta, "...Valor de las obligaciones adquiridas por el ente público, en cumplimiento de su función administrativa o cometido estatal, por concepto de descuentos de nómina, servicios, excedentes financieros, saldos a favor por pagos de impuestos en exceso, excedentes de remates, aportes y otras obligaciones"... y la dinámica, para este caso establece: "...Se acredita con: 4. El valor de los descuentos y aportes liquidados con base en la nómina de los empleados" ...

#### Pasivos Estimados

2.2.2.7. En el grupo 27 – Pasivos Estimados, bajo la cuenta identificada con el código 2720 – Provisión para Pensiones, se reporta registro que asciende a \$9.127.93 millones, que representa el 51,92% del total del pasivo, cuantía sobre la que la Caja de la Vivienda Popular a través de la contabilidad no tiene claridad sobre su conformación y no se encuentra su registro en libros auxiliares incumpliendo lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública, numeral

#### 1.2.7.2. Libros auxiliares.

Se observa que se sigue afectando la razonabilidad del Pasivo que conforma el Balance General de la Caja de la Vivienda Popular, en el 51,92%, sin que se haya realizado la conciliación, depuración, consolidación y traslado de esta cuenta al Fondo Territorial de Pensiones incumpliendo lo establecido por la Ley 100 de 1993 en concordancia con los Decretos Distritales 348 de 1995 y 153 de 2002.

2.2.2.8. Realizado análisis selectivo de las cuentas que conforman el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, por el período Enero – Diciembre de 2001, se detectaron inconsistencias que se presentan en el Anexo No 3 de este informe y se resumen en:

- En la cuenta 48 - Otros Ingresos, 4805 - Financieros se presenta un valor que asciende a \$6.054. millones, cifra que no refleja la realidad de la actividad económica realizada por la Caja de la Vivienda Popular de acuerdo con las siguientes observaciones:

**Cuadro N° 12**  
**CONFORMACION DE LA CUENTA OTROS INGRESOS FINANCIEROS**

		Millones
Código	Nombre	Valor
48050401	Intereses Cartera Institucional	5.441.88
48050402	Seguros Cartera Institucional	453.74
48050403	Gastos Cartera Institucional	0.03
48051501	Rendimientos Inversiones	19.88
48050702	Intereses Cuentas Bancarias	137.25
48059001	Otros Ingresos	0.02
48059002	Reintegro 3x1000	0.82
48059003	Descuentos de Ley no ejecutados	0.09
48059004	Intereses Resp. Res. 06/2001	-
	Total cuenta 4805	6.053.70

- Las partidas correspondientes a los códigos 48050401, 48050402 y 48050403 ascienden a la suma de \$5.895.64 millones, cifra en la cual se encuentra sobre estimado el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social de la Caja de la Vivienda Popular – C.V.P., dado que se efectúa contabilización y registro con base en valores potenciales calculados mensualmente sobre los saldos de cartera y no sobre los ingresos reales.

- De conformidad con la Relación de la totalidad de los pagos realizados por los usuarios de Cartera de la CVP, aportada por la entidad, el valor realmente recibido

por Intereses se resume en:

Interés Legal.....	\$ 13.74
Interés Mora.....	\$328.56
	-----
Total.....	\$342.30 Millones

Lo anterior permite establecer que el valor real para registrar por este concepto en la Cuenta 4805- Otros Ingresos Financieros es la suma de \$342.3 Millones.

En consecuencia se incumple el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP en lo referente al Principio de Prudencia que en el numeral 1.2.6.7. indica: *"En relación con los ingresos, deben contabilizarse únicamente los realizados durante el período contable y no los potenciales o sometidos a condición alguna...."*

- En la cuenta 42 - Venta de Bienes, 4206 - Construcciones, se presenta mala clasificación que asciende a \$4.341.00 millones que corresponden efectivamente a operaciones mediante las cuales se están corrigiendo errores u omisiones de contabilizaciones de vigencias anteriores y deben afectar la cuenta 48 Otros Ingresos y 4815 Ajustes de Ejercicios Anteriores.

- En la cuenta 62 - Costo de Ventas de Bienes, 6205 - Construcciones, se presenta mala clasificación que asciende a \$1692.00 millones que corresponden efectivamente a operaciones mediante las cuales se están corrigiendo errores u omisiones de contabilizaciones de vigencias anteriores y deben afectar la cuenta 58 - Otros Gastos – 5815 - Ajustes de Ejercicios Anteriores. Así mismo en la cuenta 6210 – Bienes Comercializados se incluyen \$729.millones bajo el mismo parámetro de mala clasificación anterior.

- Así mismo, en la revisión, se detectó que, en Noviembre 30 de 2001, la cuenta 6210 – Costo de Ventas – Bienes Comercializados se omitió el registro de parte del comprobante Fuente 10 No. 00001, en valor que asciende a \$331.00 millones, situación que genera sobre estimación del Estado de Actividad Financiera, Económica y Social. Así mismo se está sobre estimando el valor de los Inventarios en esta misma cuantía.

Con las anteriores situaciones se incumple lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. Postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. Objetivos de la Contabilidad Pública en lo referente a gestión y control y los requisitos de la Información Contable Pública en cuanto a verificable, numeral 1.2.5.5.

De conformidad con lo anterior se concluye que el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social presenta cifras irreales al mostrar excedente de \$1.223.00 millones cuando la realidad, según las verificaciones y cálculos realizados por esta auditoría, es un déficit de \$4.661.00 millones.

#### **4.3. AUDITORÍA AL PRESUPUESTO**

Para la vigencia de 2001, la Caja de la Vivienda Popular presenta un presupuesto definitivo de ingresos de \$8.986.00 millones de los cuales a 31 de diciembre se efectuaron recaudos efectivos por \$8.038.16 (89.45% de ejecución), la cual se puede considerar normal.

El rubro que presenta menor ejecución es el de "Amortización Cartera CVP" con el 62.7% de ejecución (\$3.897.36 millones), a pesar de ser el renglón con mayor peso dentro del presupuesto de ingresos de la vigencia, ya que representa el 69.17% del total presupuestado para la vigencia.

No obstante según los registros de cartera la Caja de la Vivienda Popular tiene a 31 de diciembre de 2001 una cartera hipotecaria de \$35.668.07 millones de los cuales \$30.051.72 millones corresponden a cartera morosa. Este comportamiento significa que la recuperación de la cartera, vía ingresos de presupuesto apenas representa el 10.93% del total de la cartera de la entidad.

Por otro lado, el Presupuesto de Gastos e Inversión de la Caja presenta una ejecución de \$8.759.36 millones representativos del 97.48%, obteniendo así un resultado presupuestal que aunque se considera normal arroja un déficit de \$721.2 millones en consideración a que los ingresos recaudados fueron inferiores a los gastos efectivamente comprometidos en la vigencia.

Los hallazgos detectados dentro de la línea de auditoría al presupuesto son los siguientes:

4.3.1. El Decreto 714 de 1996 establece como uno de los objetivos del Sistema Presupuestal en el Distrito Capital de Bogotá el de "...d) Regular y controlar las finanzas y el gasto público desde la perspectiva de la Gestión Presupuestaria;...". Así mismo, el Artículo 55 del citado Estatuto Presupuestal establece lo siguiente:

*"Artículo 55o. Del Programa Anual de Caja.*

*La ejecución de los gastos del Presupuesto Anual del Distrito Capital se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC-. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles con el fin de cumplir los compromisos que no puedan exceder del total del PAC de la vigencia.*

.....

*Cualquier incumplimiento de las obligaciones distritales que se produzca como consecuencia de la violación de lo establecido en los incisos anteriores será causal de mala conducta del servidor público que dio lugar a su ocurrencia.*

*Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la Dirección Distrital de Presupuesto con base en las metas financieras establecidas por el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS-. Esta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución. Finalizado el año el PAC de la vigencia expira.*

*Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que se hace referencia en el Artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionado, sólo se incluirán en el Programa Anual de Caja (PAC) cuando cesen sus efectos, la suspensión o cuando lo autorice el CONFIS mientras se perfeccionan los Contratos de Empréstito.*

*El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada Vigencia Fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto en dicho período. (Acuerdo 24 de 1995, art. 50o.)"*

El PAC constituye el monto máximo mensual de pagos que los establecimientos públicos pueden realizar en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se deben efectuar teniendo en cuenta el PAC y se sujetan a los montos aprobados en él.

En la Caja de la Vivienda Popular, la elaboración y aprobación del Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC - no se hace en forma adecuada en razón a que dicho Programa es elaborado y aprobado por Resolución de Gerencia una vez ha culminado el periodo para el cual fue expedido.

Efectivamente, si bien a través de la Resolución de Gerencia N° 008 de Enero 5 de 2001, se aprueba el PAC de la vigencia por un valor igual al del Presupuesto aprobado (\$7.646.000.000), dicho acto administrativo no incluyó los giros que se pueden efectuar en cada uno de los meses de vigencia del PAC, como lo establece la norma anteriormente citada.

De otra parte al final de cada mes, la gerencia de la Caja emite una resolución que expide el Programa Anual de Caja - Acuerdo de gastos - (ver cuadro 13) para el mes que acaba de concluir, razón por la cual esta Contraloría concluye que la expedición de este instrumento de ejecución presupuestal se está realizando

únicamente para dar cumplimiento a la normatividad vigente sobre el tema, sin que tal mecanismo sirva de control en la ejecución del presupuesto de gastos.

**CUADRO N° 13**  
**CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR**  
**PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA**  
**RESOLUCIONES MENSUALES DE APROBACIÓN DEL PAC**

<b>N° RESOLUCIÓN</b>	<b>FECHA</b>	<b>MES DEL PAC</b>	<b>VALOR DEL PAC MENSUAL (Gastos)</b>	<b>VR. EJECUCION PRESUPUESTAL DE GASTOS (giros)</b>
025	31/01/2001	ENERO	232.953.936.43	232.953.936.43
091	28/02/2001	FEBRERO	360.180.156.98	360.180.156.98
135	30/03/2001	MARZO	355.367.942.50	
178	30/04/2001	ABRIL	349.445.295.26	349.445.295.26
213	31/05/2001	MAYO	419.265.111.70	419.265.111.70
247	29/06/2001	JUNIO	482.665.349.27	482.665.349.27
276	31/07/2001	JULLIO	214.394.588.41	214.394.588.41
298	31/08/2001	AGOSTO	313.945.314.50	313.945.314.50
344	28/09/2001	SEPTIEMBRE	371.864.721.36	371.864.721.36
376	31/10/2001	OCTUBRE	378.634.737.27	378.634.737.27
447	30/11/2001	NOVIEMBRE	304.144.780.00	304.144.780.00
652	28/12/2001	DICIEMBRE	917.639.079.24	917.639.079.24

FUENTE: CVP - Dirección Financiera - Soportes de ejecución presupuestal

Como se aprecia en el cuadro precedente, el valor aprobado de PAC al final de cada mes, es igual al valor de los giros presupuestales que realizó la entidad en dicho periodo, lo que indica que el PAC mensual que expide la Caja, constituye un acto de legalización de hechos cumplidos, más que una programación presupuestal.

La situación descrita es causada por el desconocimiento de la normatividad vigente por parte de los funcionarios encargados de elaborar el PAC y por la inadecuada planeación presupuestal que se observa en la Caja.

Por lo anterior, la Caja de la Vivienda Popular está incumpliendo con lo establecido en el artículo 55 del Estatuto Presupuestal del Distrito expedido mediante el Decreto N° 714 de 1996, razón por la cual, el Plan Anual Mensualizado de Caja no está sirviendo de herramienta de planificación y control presupuestal.

4.3.2. En la celebración de contratos estatales, la entidad pública garantiza el pago de los compromisos adquiridos mediante la inclusión en el texto contractual de la cláusula relativa a las apropiaciones presupuestales. En tal sentido, una vez suscrito el contrato, la entidad contratante efectúa el registro presupuestal

correspondiente con el fin de atender las erogaciones que de él se deriven; el valor del registro presupuestal debe ser similar al valor del contrato y los giros presupuestales no pueden exceder del monto registrado.

El artículo 20 del Decreto Nacional 568 de 1996 que reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional dice que: *"ARTICULO 20o. El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar."*

El artículo 52. del Estatuto presupuestal del distrito (Decreto distrital 714 de 1996) establece lo siguiente: *..."De las Disponibilidades Presupuestales. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos"*.

Así mismo, el Decreto N° 111 de 1996, art. 113 en concordancia con el Decreto Distrital 714 de 1996, art. 90 estableció que... *"Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales"*; Dicen además estas normas presupuestales que: Decreto 111 de 1996, art. 112; Decreto Distrital 714 de 1996, art. 89. *"...Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables los pagadores que autoricen y efectúen pagos cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulen la materia."* La Ley 200 de 1995, art. 41, numeral 19 prevé que: *"...A los servidores públicos les está prohibido ordenar el pago por servicios no prestados o en cuantía superior a la legal, así como efectuar avances no autorizados por la Ley y los reglamentos. Estos mismos conceptos se aplican para Ordenar o efectuar pago múltiple de la misma obligación"*.

La Caja de la Vivienda Popular suscribió el día 28 de diciembre de 2000 el Convenio Interadministrativo N° 379 con el FOPAE por valor de \$800.000.000 (aportes de la CVP por \$500.000.000) con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para llevar adelante el proceso de reubicación de familias ubicadas en el sector de la Carbonera, el cual comprende los barrios Santa Viviana, Santa Helena, San Antonio de Mirador y la Carbonera, así como adelantar la intervención integral de dicha zona. Para tales efectos expidió el registro presupuestal N° 012312 de 2000. Para la vigencia fiscal de 2001 el compromiso quedó reservado bajo éste mismo número y por el mismo valor.

Revisados los giros presupuestales efectuados contra ésta reserva se encontró que la CVP no lleva contabilidad presupuestal separada para el convenio que le

permita efectuar un adecuado control de los gastos que realiza por intermedio del mismo.

Con este tipo de actuaciones se pierde el control presupuestal efectivo a los giros realizados contra la reserva global N° 012312 del año 2000. Adicionalmente, la administración de la CVP ha garantizado el pago de obligaciones contractuales (contrato N° 038 de 2001 cláusula décima) contra un registro presupuestal global de la vigencia anterior, situación tampoco le permite el adecuado control de sus giros presupuestales, al no expedir certificados de disponibilidad presupuestal contra dicha apropiación.

Una situación similar se presenta con la adición al Convenio Interadministrativo N° 379 de 2000 por valor de \$680.000.000 que fue registrado mediante el registro N° 120090 expedido el 12 de diciembre de 2001 afectando el rubro 60203183075. Con base en esta reserva se celebró el contrato de prestación de servicios N° 012 de 2002 suscrito entre la CVP y la Corporación Manaba para el cual en últimas no existe certificado de disponibilidad presupuestal, ni registro presupuestal, en razón a que la administración utiliza como soporte presupuestal, la disponibilidad y registro presupuestal global expedidas para amparar la adición al convenio arriba citada.

Con la actuación descrita la Caja de la Vivienda Popular incumple con lo establecido en los artículos 52 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital adoptado mediante el Decreto 714 de 1996 y con lo estipulado en el Artículo 20 del Decreto Nacional 568 de 1996, normas concordantes con el Decreto Nacional N° 111 DE 1996 "Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional".

Así mismo, la conducta administrativa señalada se encuentra enmarcada dentro de lo establecido en los artículos 89 y 90 del Decreto 714 de 1996, en los artículos 112 y 113 del Decreto Nacional 111 de 1996 y en el artículo 41 numeral 19 de la Ley 200 de 1995.

4.3.3. De conformidad con lo establecido en el artículo 87° del Decreto 714 de 1996 *"De la Ordenación del Gasto y la Autonomía. Los Organos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Estas facultades estarán en cabeza del Jefe de cada Entidad quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (Acuerdo 24 de 1995, art. 77o.)*

Para el giro de los valores correspondientes a las vivienda de reposición (compra de viviendas ubicadas en zona de alto riesgo) a las familias que se encuentran ubicadas en dichas zonas a través del convenio FOAPE N° 379 de 2000 la CVP (Reserva presupuestal 012312 de 2000) las ordenes de pago contienen como soporte una carta dirigida a la CVP-FOPAE en donde el interesado solicita efectuar el giro correspondiente. Sin embargo, el visto bueno para realizar dicho giro está siendo otorgado por la contratista Narzha Poveda Gómez la cual no es funcionaria de la CVP autorizada para ordenar gastos.

Las ordenes de pago que presentan esta característica se encuentran relacionadas en el cuadro.

Dentro de los objetos contractuales contenidos en los contratos celebrados por la señora Poveda Gómez (contratos N° 08 y 038 de 2001) y dentro de las obligaciones del contratista no figura la función de dar visto bueno a las cuentas de cobro o facturas que presenten las familias objeto de reposición de vivienda.

Adicionalmente, la señora Narzha Poveda es quien, en cumplimiento de los contratos citados, ha elaborado el listado de familias a reubicar y ha determinado el valor de negociación de los predios a adquirir. Por esta razón se incumple con lo establecido en la Ley 87 de 1883 artículo 2º literales f) y g).

4.3.4. El Artículo 12 del Decreto 714 de 1996 literal e) establece: *"...e) Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto Anual del Distrito Capital, salvo las excepciones contempladas en la Ley. (Acuerdo 24 de 1995, art. 11o, lit. e)*

Por otra parte, el Artículo 15 literal a) de la misma norma dice: *..."De la Composición del Presupuesto", ... " El Presupuesto de Rentas e Ingresos. Contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las transferencias, las contribuciones parafiscales y los recursos de capital de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos Distritales.*

Así mismo el Artículo 59 establece que: *"Artículo 59o. De la Ejecución Activa. Corresponde a la Secretaría de Hacienda Distrital efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto Anual del Distrito Capital, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las Entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto. Se exceptúan los recursos que son recaudados directamente por los Establecimientos Públicos del orden Distrital."*

El Plan General de Contabilidad Pública dice por su parte en el numeral 1.2.7.1.6. (PGCP 1101) que presupuestalmente se considera como ingreso toda transacción que implica la generación de un medio de financiamiento o fuente de fondos.

En diciembre 24 de 2001 la Caja de la Vivienda Popular, mediante recibo oficial de caja N° 307868, recibió la suma de \$1.118.125.166 como transferencia de inversión -reconocimientos- de parte de la Secretaría de Hacienda Distrital dinero que fue consignado a la cuenta de ahorros 251-80579-2 del Banco de Occidente.

Al verificar la ejecución presupuestal correspondiente al mes de diciembre, el grupo auditor encontró que para éste mes la CVP sólo registro en la columna de reconocimientos de dicha ejecución la suma de \$721.387.200 discriminada así:

Rubro	Concepto	Valor
2-1-2-04-03	Rentas Contractuales - Amortización de crédito -	\$558.624.000
2-1-2-99	Otros Ingresos No Tributarios	162.763.200
TOTAL		721.387.200

De la misma forma el libro mayor de contabilidad (cuentas de planeación y presupuesto) no contiene el registro presupuestal de esta transacción por lo que se deduce la existencia de una diferencia sin registrar en la ejecución presupuestal de \$\$1.118.13 millones.

4.3.5. El artículo 2º literal a) de la Ley 87 de 1993 establece como uno de los objetivos del Sistema de Control Interno el de proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración, ante posibles riesgos que los afecten.

De la misma forma el numeral 1.2.2.2. del Plan de Contabilidad Pública establece como uno de los objetivos de la contabilidad pública el de "...A nivel Institucional: Facilitar el control interno y externo de la gestión pública, para que los recursos se utilicen en forma transparente, eficiente y eficaz."

Revisados los boletines diarios de tesorería de la CVP correspondientes al 28 y 31 de diciembre de 2001, se estableció que a 28/12/2001 se reportaron cheques devueltos girados a favor de la Caja de la Vivienda Popular por valor de \$ 5.907.250 así:

Banco	Nº cheque	Valor	Causal
-------	-----------	-------	--------

Colombia	Z6306733	\$ 160.000	Fondos insuficientes
Colombia	D4853487	\$5.747.250	Fondos insuficientes

A 31 de diciembre de 2001 no se realiza el reporte correspondiente y no existe evidencia que por acto administrativo se haya decidido eliminar del reporte diario de tesorería estos valores. Así mismo a pesar de que estos cheques presentan caducidad de la acción de cobro por haber transcurrido un término superior a seis (6) meses, no se evidencia que la administración haya realizado gestión alguna para la recuperación de estos recursos.

4.3.6. La CVP ha concedido avances con el objeto de pagar los derechos de notariado y registro y de beneficencia de las escrituras que se han elaborado para el programa de reasentamiento de viviendas; estos avances son cedidos mediante resolución de gerencia, la cual ordena que el beneficiario del avance deberá presentar un informe allegando los recibos de pago correspondientes. Durante la vigencia de 2001 se concedieron avances así:

CARLOS ALBERTO LOVERA	\$70.310.000
AURA SUSANA DELGADO ORTIZ	\$10.000.000
WILSON GARCIA VILLAMARIN	\$14.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$94.310.000</b>

La Contraloría encontró las siguientes observaciones en relación con el manejo y legalización de estos valores:

No existe un procedimiento estandarizado que permita un adecuado control de los recursos dados en calidad de avance, en donde se especifiquen los plazos de legalización, la forma en que se deben manejar los recursos (cuentas en donde se debe consignar, formas de giro etc.) y la clase de soportes que deben ser allegados para la legalización.

Por lo anterior, para el manejo y control de los avances entregados al Dr. Carlos Alberto Lovera R. se estableció que éste funcionario consigna el dinero público avanzado en sus cuentas personales situación que, independientemente de que exista una póliza global que garantiza estos dineros, representa riesgos para la entidad no sólo en el control de saldos, sino en los giros realizados.

Adicionalmente, la información relacionada con los soportes de legalización de los avances se encuentra totalmente desorganizada de tal forma que se pudo evidenciar la inclusión de soportes de avances que no corresponden o que están

referidos a otro avance; tampoco se anexan en la carpeta de legalización los recibos de consignación del dinero sobrante, de tal forma que se dificulta la consulta ágil de la información.

Esta situación es contraria a lo estipulado en los artículos 2º y 3º de la Ley 87 de 1993 relacionados con los objetivos y las características del Sistema de Control Interno.

Por otra parte, la Contraloría estableció que algunos adjudicatarios de las viviendas otorgadas por la Caja, cancelaron con su propio dinero el valor de la escrituración realizada; sin embargo, en los documentos allegados por el funcionario encargado del manejo del avance (Dr. Carlos Lovera) se adjuntan las fotocopias de éstos pagos como si los mismos hubiesen sido realizados por él a nombre de la CVP. Los casos citados corresponden a los usuarios que se citan a continuación:

<b>Usuario</b>	<b>Identificación</b>	<b>Valor Pagado</b>
María Argelia Ramirez Orjuela	41.517.585	\$76.385
Betsabe Parra Roa	37.915.958	76.307
Misael Fernández Pomar	2.287.987	75.658

Esta última situación y lo relacionado con la consignación de dineros públicos en la cuenta particular del funcionario encargado de manejar el avance concedido presuntamente puede estar tipificadas en la conducta contenida en el título VII del Código Penal delitos contra la Administración Pública y el Patrimonio Económico Art. 397 Peculado por apropiación.

4.3.7. Para la legalización de avances, los soportes allegados deben corresponder en su totalidad al objeto y valor del dinero avanzado de tal forma que se revele en forma idónea la utilización de los recursos.

El avance girado mediante orden de pago N° 1021 de noviembre 20 de 2001 por valor de \$18.000.000 y autorizado por resolución N° 405 del 20/11/2001 presenta una relación de gastos con los respectivos recibos soporte para legalización el 28 de diciembre del mismo año; sin embargo, la sumatoria de los recibos sólo asciende a \$14.342.422 y existe un reintegro de \$98.000 de tal forma que faltan soportes por \$3.559.578.

Así mismo, al revisar los recibos allegados como soporte se encontró que a pesar de que el avance se giró en noviembre 20 de 2001, los siguientes recibos de pago presentan fechas anteriores al giro del avance así:

Nº recibo	Valor	Fecha recibo
5973	76.116	1/10/2001
5979	76.398	1/10/2001
6306	74.914	31/10/2001
6389	74.913	9/11/2001
6415	75.668	13/11/2001
6334	75.988	2/11/2001
<b>TOTAL</b>	<b>\$453.997</b>	

Igual situación muestra las relaciones adjuntas a la legalización de los avances concedidos con las siguientes resoluciones cuyos recibos presentan fechas anteriores a la entrega del avance:

**CUADRO Nº 14**  
**RECIBOS DE PAGO DE LEGALIZACION DE AVANCES CON FECHAS ANTERIORES AL GIRO DEL AVANCE**

Nº Resolución	Nº recibo	Valor	Fecha recibo
014 del 18/01/01	3316	\$44.525	26/12/2000
	24065	10.460	15/01/2001
273 del 31/01/01	3007	70.223	6/07/2001
	3048	62.266	12/07/2001
	5318	85.884	21/07/2001
128 del 22/03/01	364	43.207	8/03/2001
	24383	10.460	14/03/2001
246 del 28/06/01	1891	39.054	26/06/2001
333 del 25/09/01	5707	111.897	5/09/2001
	5742	97.927	8/09/2001
	5801	85.906	14/09/2001
	7293949	42.300	17/09/2001
	7293950	3.500	17/09/2001
	7293951	42.300	17/09/2001
	7293952	3.500	17/09/2001
	7293953	42.300	17/09/2001
	7293954	3.500	17/09/2001
	7293955	42.300	17/09/2001
	7293956	3.500	17/09/2001

Nº Resolución	Nº recibo	Valor	Fecha recibo
	7293957	42.300	17/09/2001
	7293958	3.500	17/09/2001
	7293959	42.300	17/09/2001
	7293960	3.500	17/09/2001
	7293961	42.300	17/09/2001
	7293962	3.500	17/09/2001
<b>TOTAL</b>		<b>\$982.409</b>	

FUENTE: CVP - Oficina de Contabilidad - documentos de legalización avances

4.3.8. El procedimiento para la afectación del presupuesto consiste en efectuar el registro presupuestal una vez se ha perfeccionado el compromiso correspondiente o se ha autorizado legalmente el gasto.

El Artículo 60 del Decreto 714 de 1996 establece: "*Artículo 60o. De la Ejecución Pasiva. La ejecución pasiva del presupuesto se realizará mediante la adquisición de compromisos y ordenación de gastos que cumplan los requisitos señalados en las disposiciones vigentes. La ordenación de gastos conlleva la ordenación del pago. (Acuerdo 24 de 1995, art. 52o.)*".

Con el fin de agilizar el pago de aquellos trámites administrativos que por su naturaleza requieren de efectuar los desembolsos de tesorería en forma ágil y oportuna, la administración pública cuenta con mecanismos especiales y simplificados de pago como son la constitución de cajas menores y la autorización de avances en efectivo a funcionarios de la administración.

Para estos casos, el giro de los dineros avanzados no constituye como tal una ordenación de gastos y por lo tanto el registro y la afectación presupuestal debe realizarse una vez se haya efectuado la legalización del avance y obtenido los soportes correspondientes, pues no de otra forma se puede conocer cual fue el valor real del gasto.

En el giro de los avances autorizados por la administración a través de las diferentes resoluciones administrativas, la Caja de la Vivienda Popular efectúa el registro presupuestal en la misma fecha y por el mismo valor en que se realiza el pago correspondiente, sin que en dicha fecha se haya realizado aún el gasto, debido a que no se ha efectuado erogación real alguna y el gasto que se pretende realizar constituye una mera expectativa.

Al utilizar este procedimiento la CVP registra en su presupuesto de gastos sumas superiores a las que realmente incurre, pues al realizar la legalización respectiva se evidencia que la entidad no gastó la totalidad del dinero avanzado y que como

consecuencia de ello, se han consignado en sus cuentas bancarias los dineros sobrantes correspondientes, sin que este ingreso tenga reflejo presupuestal alguno. A continuación se muestra esta situación y el monto en que se afecta el presupuesto de gastos.

**CUADRO Nº 15**  
**CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR**  
**REGISTRO PRESUPUESTAL DE AVANCES - 2001**

Nº OP	FECHA	VALOR	Nº REGISTRO PRESUP.	FECHA	VALOR	VR. REAL DEL GASTO S/LEGALIZAC	DIFERENCIA
5293	22/01/01	8.000.000	010011	22/01/01	8.000.000	7.984.066	15.934
0198	30/03/01	7.000.000	030043	29/03/01	7.000.000	6.950.725	49.275
0542	09/07/01	10.000.000	60066	29/06/01	10.000.000	9.647.059	352.941
0631	02/08/01	20.000.000	070075-76	31/07/01	20.000.000	16.956.000	3.044.000
0795	26/09/01	10.000.000	900039	26/09/01	10.000.000	9.950.725	49.275
0941	29/10/01	10.000.000	10048	26/10/01	10.000.000	9.896.800	103.200
1021	20/11/01	18.000.000	110031	20/11/01	18.000.000	17.902.000	98.000
1034	23/11/01	2.800.000	110032	23/11/01	2.800.000	672.670	2.157.330
1049	28/11/01	3.000.000	110040	28/11/01	3.000.000	2.872.000	128.000
1250	27/12/01	1.000.000	120074	27/12/01	1.000.000	750.000	250.000
TOTAL					89.800.000	83.576.045	6.223.955

FUENTE: Caja de la Vivienda Popular - Dirección Financiera. Ordenes de Pago y soportes

Por lo anterior la Caja de la Vivienda Popular registró en el presupuesto de gastos \$6.223.955 más de los gastos en que realmente incurrió, incumpliendo con lo normado en el artículo 60 del Decreto 714 de 1996 en armonía con el artículo 55 de la misma norma.

4.3.9. En el trámite de escrituración de predios que hacen las entidades públicas, es preciso señalar que existen normas claras que establecen los procedimientos a seguir para el tratamiento de los negocios que se deben celebrar a través de escritura pública. Así el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 establece lo siguiente:

*"(...) Los actos de la nación, los departamentos, intendencias, comisarias y municipios y, en general, de todos sus organismos administrativos, institutos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta, que deban celebrarse por medio de escritura pública, cuando en el Circulo de que se trate haya más de una notaría, se repartirá equitativamente entre las que existan. La Superintendencia de Notariado y Registro reglamentará el procedimiento del reparto, de modo que la administración no establezca privilegios a favor de ningún notario. (subrayado propio)*

*Parágrafo: Los establecimientos bancarios, oficiales y semioficiales, que tengan por objeto principal de sus actividades desarrollar planes de vivienda y negocios de finca raíz, quedan sometidos al régimen de reparto y de sanciones de que tratan los anteriores incisos."*

Estos postulados legales han sido ratificados por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-216 de 1994 en la cual se considera que el reparto notarial implica el ejercicio de un deber impuesto por la ley al Superintendente en el ámbito de su competencia, no correspondiéndole por lo tanto, crear excepciones no establecidas en la ley.

Así mismo el artículo 7º de la Resolución N° 4804 de 1992 expresa: "(...) *Las entidades públicas que desarrollen planes de vivienda, podrán solicitar a la Superintendencia o a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente que el plan sea sorteado en grupos, los que en ningún caso excederán de 50 unidades adjudicables para cada notaría. La cuantía se determinará sumando el valor del acto.*"

Por otra parte, la Contraloría de Bogotá considera que los negocios que realicen las entidades públicas a través de escritura pública y que estén relacionados con la venta de predios que se encuentran ubicados dentro de la jurisdicción de la Capital del País, deben ser realizados a través de las notarías existentes en circulo de Bogotá, pues no es entendible que dichos negocios se tramiten a volúmenes considerables en notarías de los municipios vecinos.

Durante la vigencia fiscal de 2001, la Caja de la Vivienda Popular a través de los dineros dados en avance, corrió una cantidad apreciable de escrituras en la Notaría 2ª de Soacha, institución notarial que se encuentra fuera del circulo notarial de Bogotá, sin tener en cuenta lo establecido en el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 y el artículo 7º de la Resolución N° 4804 de 1992, normas que fueron vulneradas con el procedimiento administrativo anteriormente citado.

#### **4.4. AUDITORIA A LA CONTRATACIÓN**

La Ley 80 de 1993, consagra en su Art. 32 Numeral 3º el contrato de prestación de servicios, especificando que estos solo se podrán celebrar con personas naturales, cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. El Decreto 855/94 establece la forma de contratación directa con relación a prestación de servicios que debe cumplir con la solicitud de ofertas a no ser que se realice bajo el criterio de *intuitu personae*.

La Corte Constitucional en sentencia "C-154 de 1997 ha dicho lo siguiente en relación con esta clase de contrato: "*CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS - Características. El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación*

*de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.”*

Concordante con lo anterior, la sentencia C-400 de 1999 de la misma Corporación establece: “(...) *En efecto, la Administración no puede exponer la cabal obtención de aquel interés general, confiando la ejecución de los objetivos contractuales en manos de personas que no reúnan las garantías y condiciones suficientes. Es más, se le impone un celo especial en la selección de aquella persona que mejore las condiciones y garantías presenta. (...)* 3.3. *Diversas normas de la Ley 80, y no sólo las demandadas, estructuran un mecanismo jurídico apropiado para que la persona que va a contratar con el Estado reúna las condiciones y garantías que aseguran la obtención de las finalidades superiores que se vienen comentando.”*

La Caja de la Vivienda Popular suscribió una serie de contratos de prestación de servicios que presentan las inconsistencias que se describe a continuación para cada caso:

4.4.1. Dentro de los principios de la contratación pública, el Estatuto General de la Contratación ha incluido la TRANSPARENCIA y LA SELECCION OBJETIVA como garantes de la selección adecuada de los contratistas; así, el artículo 24 del citado ordenamiento contiene los elementos mínimos que deben guiar el cumplimiento del principio contractual de Transparencia.

Para el tratadista Benjamín Herrera Barbosa<sup>34</sup> *“...este principio está referido a la etapa de formación del contrato y está referido a la igualdad de oportunidades que debe concederse a quienes participan en la selección del contratista y de la escogencia de la oferta más favorable para la administración. ...Su jerarquización obedece a la crisis de corrupción y desprestigio que tiene la administración, y responde a la necesidad de expresar el anhelo (contenido programático) de lograr una contratación pública libre de presiones políticas, económicas o familiares.”*

En este orden de ideas, el proceso contractual debe estar libre de cualquier presión y contener los elementos necesarios para garantizar la objetividad en la escogencia del contratista de que trata el artículo 29 del Estatuto Contractual, sin que exista el menor asomo de duda en dicho proceso.

Es por ello que el principio de Selección Objetiva contenido en el citado artículo 29 ha establecido que: *“... Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al*

---

<sup>34</sup> HERRERA Barbosa Benjamín.  
Universidad Externado de Colombia. Régimen de Contratación Estatal página 39  
Santafe de Bogotá D.C. 1996

*ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*" (Subrayado propio).

En la contratación directa y más exactamente en la celebración de contratos de prestación de servicios, los principios citados tienen plena aplicación. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 32 numeral 3º del Estatuto Contractual, "...Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dicha actividad no pueda realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializado..."

La Caja de la Vivienda Popular suscribió los siguientes contratos de prestación de servicios con el objeto de que se brinde acompañamiento social, técnico, jurídico y se realicen procesos de sensibilización a las familias que se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo de acuerdo con los convenios existentes con el DEPAE y la EAAB.

**CUADRO N° 16  
CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIO CELEBRADOS CON NARZHA POVEDA  
GOMEZ Y LA CORPORACION MANABA**

Nº	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR FINAL	FECHA INICIACION	FECHA TERMINAC
008/01	Narzha Poveda Gómez	Acompañamiento familias reubicadas	a \$58.476.040	2/04/2001	2/09/2001
038/01	Narzha Poveda Gómez	Acompañamiento familias reubicadas	a \$71.044.000	16/10/2001	16/01/2002
014/02	Narzha Poveda Gómez	Asesoría en el programa de reasentamiento	\$38.001.600	10/04/2002	10 meses
012/02	Corporación Manaba	Asesoría en el programa de reasentamiento	\$111.346.620	10/04/2002	10/10/2002
025/02	Corporación Manaba	Asesoría en el programa de reasentamiento	\$77.000.000	7/06/2002	7/11/2002
TOTAL CONTRATOS			\$355.868.260		

Llama la atención de ésta Contraloría que la contratista Narzha Poveda Gómez es miembro activo de la Junta Directiva de la corporación Manaba como consta en el Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá el 25 de abril de 2002.

Adicionalmente, el Representante Legal de esta Corporación, Sr. Fidel Ernesto Poveda Gómez, es hermano de la contratista Narzha Poveda Gómez razón por la cual se pueden haber infringido las normas de la contratación estatal expedidas mediante la Ley 80 de 1993, en especial en lo relacionado con el principio de Transparencia y con la Selección Objetiva del contratista, en razón a que si bien los procesos de selección para los contratos relacionados en el cuadro fueron realizado mediante la contratación directa y se entregaron pliegos a por lo menos dos (2) oferentes, pueden existir factores de interés o motivaciones subjetivas que violan lo establecido en los artículos 23, 24 y 29 del Estatuto de Contratación citado.

4.4.2. Se celebró el Contrato de Prestación de Servicios N° 08 de 2001 con la señora Narzha Poveda Gómez con el objeto de "*Brindar acompañamiento técnico y social en los procesos de negociación y reubicación en una alternativa de vivienda a 85 familias de la zona 3 Lote 8 69 Tinta Central*", por un valor de \$51.476.040 y con fecha de iniciación abril 2 con plazo de cinco meses. El contrato tuvo una adición de \$7.000.000 para atender a 28 familias adicionales y se terminó en septiembre 2 de 2002.

El Contratista se obliga a presentar informes cada quince días conforme a lo establecido en el literal C) numeral 1 del contrato que dice: "*... Presentar informes quincenales del proceso de acompañamiento en el aspecto de negociación y reubicación de familias.*"

Al efectuar la revisión de los documentos que obran en la carpeta del contrato el grupo auditor comprobó que no existe evidencia de que el contratista hubiera presentado los informes quincenales de que trata la cláusula citada del contrato. El informe presentado por el contratista e identificado bajo el numero 3 corresponde al periodo junio 15 a agosto 15 de 2001 (2 meses), por lo que se incumplió con lo establecido en el literal C) numeral 1 del contrato N° 08 de 2001 citado anteriormente.

4.4.3. Los términos de referencia no son lo suficientemente claros pues no se presenta en ellos la relación de las familias a las cuales se les brindaría el acompañamiento contratado, los sitios o lugares donde se encuentran dichas familias y el estado actual del proceso adelantado por el DEPAE. Se incumple así lo establecido en el Artículo 24 numeral 5° de la Ley 80 de 1993.

4.4.4. Se celebró el contrato de prestación de servicios N° 038 de 2001 con la señora Narzha Poveda Gómez con el objeto de "*Ejecutar bajo los parámetros del Plan de Gestión con que cuenta la Caja de la Vivienda Popular, el acompañamiento social, técnico - inmobiliario jurídico y financiero que permita el reasentamiento de 40*

familias que se encuentran localizadas en el sector de la Carbonera localidad Ciudad Bolívar y desarrollar de un proceso de sensibilización de la población de los barrios circundantes a la zona objeto de intervención para recuperación y sostenibilidad, en cumplimiento con los acuerdo establecidos en el Convenio Interadministrativo 379 de 30 de noviembre de 2.000, con el Fondo para la Prevención y Atención de emergencias de Bogotá. FOPAE.", por un valor de \$58.344.000 y con fecha de iniciación octubre 16 de 2001 con plazo de tres meses. El contrato tuvo una adición de \$12.700.000 para brindarle el servicio a cinco familias adicionales y se terminó el 16 de enero de 2002.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la Ley 42 de 1993 el principio de economía de la vigilancia fiscal consiste en determinar si en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtienen al menor costo posible.

En el contrato suscrito se efectuó el acompañamiento para reubicación a un total de 45 familias por un valor total de \$71.044.000, cuando el contrato de prestación de servicios N° 08 de 2001 celebrado con el mismo contratista y con un objeto similar se habían atendido un total de 112 familias por un valor de \$58.476.040. El cuadro siguiente muestra la comparación de precios y costos por familia de los dos contratos celebrados con este contratista.

**CUADRO N° 17**  
**CONTRATOS CELEBRADOS CON NARZHA POVEDA GOMEZ**

Nº	Valor final	Término	Nº Familias Atend.	Vr. por /familia	Profesionales	Valor	valor mes	costos indir. + utilidad
8	58.476.040	5 meses	112	522.107,50	Director Arquitecto Abogado Trabajador social Asistente	17.039.784,00 7.383.906,00 7.383.906,00 11.112.779,00 4.543.942,00	3.407.956,80 1.476.781,20 1.476.781,20 2.222.555,80 908.788,40	.011.722,00
<b>VALOR TOTAL DEL CONTRATO</b>						<b>58.476.039,00</b>		
38	71.044.000	3 meses	45	1.578.755,56	Director Arquitecto Abogado Comunicador Social Trabajador social Asistente	25.571.164,00 8.523.722,00 5.479.535,00 9.741.396,00 9.132.559,00 2.435.349,00	8.523.721,33 2.841.240,67 1.826.511,67 3.247.132,00 3.044.186,33 811.783,00	10.160.276,00
<b>VALOR TOTAL DEL CONTRATO</b>						<b>71.044.001,00</b>		

Fuente: CVP. Contratos N° 08 y 038 de 2001 - Incluye adiciones

Como se puede apreciar, existe una diferencia en el precio contratado por familia de \$1.056.648 para una diferencia total de \$12.567.962,00, lo que indica que la Caja de la vivienda Popular no cuenta con parámetros claros para celebrar este tipo de contratación.

4.4.5. La cláusula cuarta del contrato N° 038/2001 establece que: "*CLAUSULA CUARTA. VALOR Y FORMA DE PAGO: El valor del presente contrato se estima para los efectos fiscales en la suma de CNCUENTA Y OCHO MILLONES TRECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE. (\$58.344.000.00) los cuales se pagarán de la siguiente manera: Pago anticipado equivalente al cuarenta por ciento (40%) a la legalización del contrato y saldo final a la terminación del contrato previo recibo a satisfacción por parte del interventor del contrato y suscripción del acta de liquidación.*" Efectuada la revisión de la carpeta que contiene los documentos contractuales se estableció que a folio 270 se encuentra el Acta de recibo a satisfacción la cual tiene como fecha de suscripción el día quince (15) de enero de 2002. Así mismo, a folio 273 de la misma carpeta se encuentra el Acta final de liquidación del contrato la cual tiene como fecha de suscripción el día quince (15) de enero de 2002.

No obstante lo anterior, la Caja de la Vivienda Popular mediante la orden de pago N° 1281 de diciembre 28 de 2001 giró el cheque N° 720945 del Banco de Occidente por valor de \$28.216.365 a favor de la señora Narzha Poveda Gómez, cancelando el saldo correspondiente al contrato N° 038 de 2001 (sin incluir el valor de la adición efectuada). Este giro se realizó quince días antes de vencido el término legal para realizarlo, incumpliendo de esta forma con lo estipulado en la cláusula 4° del contrato y poniendo en riesgo los recursos de la entidad contratante.

4.4.6. De conformidad con lo establecido en el literal e) de la cláusula segunda del contrato de prestación de servicios, "*Obligaciones del Contratista*", éste debía presentar informes mensuales del avance del proceso.

Al efectuar la revisión de los documentos que obran en la carpeta del contrato se comprobó que no existe evidencia de que el contratista hubiera presentado los informes mensuales de que trata la cláusula citada del contrato. El contratista presentó solo dos informes; el primero de ellos obrante a folio 202 de la carpeta contractual cubrió el periodo 15 de octubre hasta el 27 de diciembre (2 meses y 12 días) y el segundo corresponde al informe definitivo presentado con corte a enero 15 de 2002.

Tampoco existe evidencia de que la interventoría del contrato hubiese realizado gestión alguna con miras a lograr el cumplimiento de las obligaciones del contratista no obstante que la cláusula novena literal b) del contrato N° 038 de 2001 estableció lo siguiente: "*... CLAUSULA NOVENA. INTERVENTORIA. La interventoría de la ejecución del presente Contrato la ejercerá el Director del Programa de Reasentamientos de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, de acuerdo a lo ordenado en la Ley 80 de 1.993 quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables*

*en los términos previstos en el Artículo 53 de la Ley 80 de 1.993. Además tendrá las siguientes atribuciones:...b) ejercer el cumplimiento del Contrato y las especificaciones en todas sus partes....e) controlar y comprobar el CRONOGRAMA de las actividades a efecto del correcto desarrollo del Contrato."*

Todo lo anterior demuestra que el contratista incumplió con la obligación contenida en la Cláusula Segunda literal e) del contrato de prestación de servicios N° 038 de 2001 sin que la administración de la CVP tomara las medidas pertinentes a fin de lograr la adecuada ejecución del mismo. De la misma forma, el interventor no cumplió en forma idónea con sus obligaciones en especial con las contenidas en los literales b) y e) de la cláusula novena del contrato, al no velar por la presentación oportuna de los informes a que estaba obligado el contratista, de tal suerte que es responsable conforme a lo establecido en el Artículo 53 de la Ley 80 de 1993.

4.4.7. Se celebró el Contrato de Prestación de Servicios N° 012 de 2002 con la Corporación Manaba con el objeto de "*...Ejecutar, bajo los parámetros de la metodología de acompañamiento integral de la Caja de la Vivienda Popular el reasentamiento de 40 hogares que se encuentran localizados en la zona de la CARBONERA, barrios Santa Viviana, Santa Helena y San Antonio del Mirador, mediante el acompañamiento social, técnico - habitacional, jurídico, financiero y ambiental y continuar con el proceso de sensibilización de la población , barrios e instituciones educativas circundantes; para la recuperación y sostenibilidad de la zona objeto de intervención, en el marco del programa de reasentamiento integral de barrios*", por un valor inicial de \$74.704.000 y con fecha de iniciación abril 10 de 2002 con plazo de cuatro (4) meses. El contrato tuvo una adición de \$36.642.620 con una prórroga de dos meses para atender a 32 familias adicionales.

La cláusula segunda literal d) "monitoreo y seguimiento" numerales 3 y 4. Establecen como una obligación del contratista las de: 3. Entregar informes de acuerdo con el sistema de información de la Caja de la Vivienda Popular y 4. Entregar informes y participar en reuniones de seguimiento, según lo estipule la interventoría, del proceso de acompañamiento, de sensibilización y construcción de PRAE para el sector educativo del área de influencia.

Al respecto vale la pena destacar que el sistema de información de la Caja de la Vivienda Popular de que trata el contrato no prevé ninguna periodicidad para la presentación de informes por parte de los contratistas. Así mismo no se evidencia ninguna acción por parte de la interventoría del contrato tendiente a exigirle al contratista la presentación de los informes mencionados en el numeral 4.

De otra parte, se suscribe un contrato adicional el día 18 de junio sin que la administración contara aún con el primer informe parcial del contratista, el cual fue presentado el día 9 de julio de 2002 cubriendo el período de abril 8 a julio 8 de 2002.

Se deduce de lo anterior que el texto inicial del contrato no fue lo suficientemente claro en relación con la periodicidad con que el contratista debería presentar sus informes parciales. Así mismo el interventor del contrato ha incumplido con las obligaciones contenidas en la cláusula novena del contrato y en especial con los literales b) y e) del mismo, por lo que ha violado los lineamientos contenidos en el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.

4.4.8. Según lo estipulado en la cláusula 4º del contrato, el valor pactado se pagaría así: 40% en forma de pago anticipado a la legalización del contrato. Un segundo pago del 30% a los tres (3) meses de iniciado (10 de julio) y el saldo (30%) a la terminación del contrato previo el recibo a satisfacción por parte del interventor y suscripción del acta de liquidación.

Adicionalmente según el acta de adición y prórroga suscrita en 18 la terminación del contrato se prorrogó por dos (2) meses, es decir que el contrato terminaría en octubre 10 de 2002 y en dicha fecha se debería suscribir el acta de liquidación final y el recibo a satisfacción por parte del interventor del contrato, con el fin de cancelar el saldo de 30% pactado en el contrato como pago final.

No obstante mediante la orden de pago N° 2080 de Agosto 23 de 2002 por valor de \$22.411.200, la Caja de la Vivienda Popular expide el cheque N° 55410 a favor de la Corporación Manaba cancelando el saldo de 30% del contrato 012 de 2002, sin que se cumpliera con los requisitos previos señalados en la cláusula 4ª del contrato del recibo a satisfacción del contrato y de la suscripción del acta de liquidación final. Con este procedimiento la CVP no sólo incumple con lo pactado en el contrato, sino que puso en riesgo los recursos públicos ante un eventual incumplimiento del por parte del contratista.

4.4.9. Se celebró el Contrato de Prestación de Servicios N° 025 de 2002 con la Corporación Manaba con el objeto de "*...Prestar Asistencia Técnica Integral para el reasentamiento de 63 hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable del Distrito Capital, en prioridad uno según los diagnósticos, conceptos emitidos por el DEPAE y lo establecido en el convenio Interadministrativo C:V:P - FOPAE N° 139 de 2001, en los componentes de comunicación, social, técnico - habitacional, y de seguimiento; con base en los lineamientos metodológicos del programa de reasentamiento de la Caja de la Vivienda Popular.*", por un valor inicial de \$77.000.000 y con fecha de iniciación junio 7 de 2002 con plazo de cinco (5) meses.

Los términos de referencia no son lo suficientemente claros pues no se presenta en ellos la relación de las familias a las cuales se les brindaría el acompañamiento contratado, los sitios o lugares donde se encuentran dichas familias y el estado actual del proceso adelantado por el DEPAE.

De la misma forma dichos términos no establecen los barrios en los cuales se encuentran localizadas las familias y por esta razón el objeto del contrato tampoco ha establecido dicha localización, haciendo incontrolable la ejecución del contrato. Se incumple así lo establecido en el Artículo 24 numeral 5º de la Ley 80 de 1993.

#### 4.4.10. Licitación 01-2000

Contrato No. 022-00 – Horacio Mendoza Martínez

Como resultado de la evaluación a la Licitación 001 de 2000 y el Contrato No. 022 de 2000, de acuerdo a los procedimientos de auditoría, se encontraron las siguientes Observaciones:

7La CVP y el contratista realizaron reuniones de concertación los días 25 y 31 de julio de 2001, en donde se determinaron las cantidades y valores no contenidos en el acta No. 10, los cuales se incluirán en el acta No. 11 de liquidación. Esta ACTA DE LIQUIDACION N° 11, suscrita el 4 de septiembre de 2001, – CORTE DE OBRA No. 10 –, incluyó 23 nuevos ítems por valor de \$31.671.962,92, los cuales se encuentran debidamente certificados por la firma Pérez Arciniegas Ltda, interventora del contrato.

Con el fin de solucionar las controversias que se presentaron en cuanto a posibles mayores cantidades de obra, el contratista presentó el día 9 de agosto de 2001 un derecho de petición de interés particular a través del cual reclamó un posible desequilibrio económico del contrato en cuantía de \$743.244.240

El 20 de septiembre de 2001 mediante oficio DU-1-2001- la CVP da contestación al Derecho de Petición del contratista, reconociendo las cantidades y valores acordados en las concertaciones realizadas conjuntamente. Adicionalmente reconoce el pago de los siguientes ítems: Caballete Articulado, el Cargue y Retiro de Excavación Manual y en Roca y el Descapote Manual (4 ítems), los cuales no fueron reconocidos por la firma interventora como se evidencia en el oficio COM2258-01 - ODET - 0732 de septiembre 17 de 2001.

Es de señalar que mediante oficio DU-948-001 de agosto 29 de 2001, la CVP, le había informado al contratista que autorizaba pagar los ítems citados con

anterioridad no autorizados por la interventoría y solicita los Análisis de Precios Unitarios APU para su aprobación y pago por parte de la CVP. El valor finalmente reconocido por estos conceptos es de \$136.986.001,71, los cuales son incluidos en el acta de liquidación final del contrato firmada el día 21 de septiembre.

La comunicación anterior esta debidamente firmada por el Arq. Carlos Herrera Reyes como interventor C.V.P. por el Ing. Carlos Alberto Lovera y el Dr. Jaime Octavio Ovies Gerente General (E) de la CVP, de igual forma los APU y cálculo de cantidades de obra están aceptados por el Arq. Carlos Herrera Reyes como Director de Interventoría de la CVP.

El Contrato de Interventoría No. 028 de 2000, suscrito por la CVP con la firma Pérez Arciniegas se encontraba vigente a la fecha de la liquidación antes citada y se liquida solamente hasta el 22 de noviembre de 2001.

Llama la atención de esta Contraloría que el Arquitecto Carlos Herrera Reyes haya participado y autorizado con su firma este compromiso administrativo, sin ser el verdadero interventor del contrato, puesto que la CVP había suscrito el contrato de interventoría N° 028/2000 con la firma Pérez Arciniegas Ltda. la cual no participó en el reconocimiento de éstos ítems cuyo valor, repito, fue de \$136.986.001,71.

De acuerdo con la resolución 426 de noviembre 30 de 2000, el Arquitecto Carlos Herrera Reyes fue nombrado interventor del contrato N° 028/2000 suscrito con la firma Pérez Arciniegas Ltda. pero en ningún momento fue nombrado interventor del contrato N° 022 de 2000, por lo que no estaba facultado para reconocer las mayores cantidades de obra, que finalmente fueron pagadas por la entidad en el acta de liquidación final firma el 21 de septiembre de 2001 por valor total de \$2.052.241.532,51.

Sin la debida autorización del interventor del contrato, no era procedente entrar a reconocer las mayores cantidades de obra que la Caja de la Vivienda Popular canceló en cuantía de \$136.986.001,7 de tal forma que se vulnera la cláusula DECIMA SEGUNDA. PARAGRAFO 1º del contrato N° 022 de 2000. Adicionalmente **se incurrió en un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$125.904.166,19** tal como se detalla a continuación en numerales los 1 a 4:

#### 1. Caballete Articulado

Los pliegos de la Licitación No. 001 de 2000, no fueron claros respecto del ítems **9.01 CUBIERTA EN PLACA ONDULADA EN ASBESTO CEMENTO** “La cubierta se construirá sobre una estructura metálica tipo perfil de 7 cms por 3.5, en lámina calibre

*20, debidamente pintado dos manos con anticorrosivo, de acuerdo a los planos arquitectónicos sobre los cuales se colocaran las tejas.*

*La calidad de la teja suministrada deberá garantizar su impermeabilidad por el fabricante.*

***Para la colocación de las tejas y su fijación se usaran todos los accesorios especificados por la casa fabricante y seguirán todas las normas fijadas por la misma para una correcta instalación".*** (Negrilla fuera de texto)

De lo anterior se deduce que el contratista Horacio Mendoza M. en el proceso licitatorio contó con la totalidad de los planos (en particular el corte longitudinal B – B' y la Planta de cubiertas, en donde se evidencia el caballete) de las diferentes tipologías de casas, donde se podía determinar el requerimiento y uso de los diferentes elementos especificados para su instalación. Los cuales debían incluir todo elemento para entregar la cubierta por M2 instalado.

Respecto a la **MEDIDA Y FORMA DE PAGO** contenida en los pliegos, se tiene que *“La medida será el número de metros cuadrados (M2) de cubierta suministrada e instaladas, incluyendo las correas metálicas y con la aprobación de la interventoría. El pago se efectuará a los precios unitarios establecidos en el contrato”*

La CVP debió cancelar de acuerdo a lo pactado en los pliegos es decir por M2 de cubierta suministrada e instalada por el constructor y con la aprobación de la interventoría, compromiso que finalmente no se cumplió, toda vez que la CVP canceló al contratista un mayor valor por concepto del caballete.

El pago debió hacerse por la CVP de acuerdo a los precios unitarios establecidos en el contrato No. 022 de 2000, en la Cláusula TERCERA – CANTIDADES DE OBRA Y PRECIOS UNITARIOS, Numeral 9 – CUBIERTA, ítem - 9.1. Placa ondulada, observándose que ni en los Pliegos, ni en el texto del contrato en cita, aparece como ítem independiente para pago accesorio alguno (caballete) sino un precio por M2 de Cubierta instalada.

En la propuesta del contratista en el ítem que nos ocupa, se observó que este se ajusta en lo referente a MATERIALES Y EQUIPOS contenidos en los pliegos, es decir no se incluye el caballete, hecho muy particular toda vez que como ya se mencionó anteriormente, los pliegos contenían los planos y especificaciones constructivas en donde se podían precisar con claridad los elementos que conforman el ítem Cubierta, mas aun cuando sin este elemento no es posible entregar una cubierta por M2 como estaba contenida en los pliegos, además su valor comparativo con otros proponentes debía incluir todos los elementos (caballetes) para entregar una cubierta instalada por M2.

Sin embargo la CVP desconociendo el concepto emitido por la firma PAYC quien ejerce la interventoría del contrato y sin tener en cuenta las evidencias anteriores, reconoce al contratista esta nueva actividad y realiza un **pago no debido por valor de veinticuatro millones quinientos sesenta y tres mil doscientos cuarenta y cuatro pesos con cincuenta centavos (\$24.563.244,50) moneda corriente.**

## 2. Cargue y retiro de material de excavación manual

En los pliegos de la licitación pública No. 01 de 2000 en el Capítulo de Especificaciones Técnicas numeral B-07 CARGUE Y TRANSPORTE MATERIAL SOBANTE se determinó que una vez la interventoría hubiera definido el material sobrante y no requerido en obra el contratista debería efectuar su retiro a aquellos sitios autorizados por las entidades Distritales.

De otra parte en este ítem el contratista debería contemplar su cargue, transporte y pago de derechos exigidos en los botadores autorizados.

La propuesta de Horacio Mendoza M. presenta como valor de este ítem la suma de dos mil quinientos sesenta pesos (\$ 2.560,00) moneda corriente, el cual aparece ejecutado y pagado en la misma cantidad que la contratada es decir 183,00 M3 por un valor de cuatrocientos sesenta y ocho mil cuatrocientos ochenta pesos (\$468.480,00) moneda corriente, según ACTA No. 11 – CORTE DE OBRA No. 10 – LIQUIDACION de septiembre 4 de 2001.

Sin embargo mediante oficio COM-2258-01 ODET-0732 fechado 17 de septiembre de 2001, suscrito por Martha Patricia Cortes-Interventora de la obra, bajo título **OBRAS ADICIONALES NO RECONOCIDAS** numeral 3. **Cargue y retiro de excavación manual de cimentación** *Una vez efectuado el estudio a la propuesta de Horacio Mendoza referente al retiro del material proveniente de toda excavación manual necesaria para el buen desarrollo de las actividades de construcción, se concluyó que dentro de esto se consideraba únicamente el transporte interno hasta un centro de acopio. Por lo cual se autoriza un precio unitario de \$ 9.500/ M3, cuyo A.P.U. el contratista entregará a la interventoría para su aprobación por parte de ésta y de la Caja. Esta autorización asciende a \$40.698.095.*

Efectuada una comparación entre la solicitud realizada por el contratista mediante Derecho de Petición, el informe de la interventoría y el reconocimiento por parte de la CVP, se presentan diferencias significativas entre las mismas, en cuanto a cantidad reconocida y valor unitario.

El contratista solicita el reconocimiento por el ítem antes citado, de 1.655,17 M3, la interventoría autoriza 4.284.01 M3 y finalmente la CVP reconoce 4.188.60 M3 y cancela según Acta de liquidación de septiembre de 21 de 2001, la suma de sesenta y ocho millones quinientos cuarenta y nueve mil seiscientos veintidós pesos con treinta y cuatro centavos (\$68.549.622,34) moneda corriente, es decir que se aprobó por parte de la CVP el A.P.U. \$16.365,76/M3, reconociendo como valor unitario del M3 la suma de \$16.365.76 y no de \$2.560 que era el valor inicialmente propuesto por el contratista y el pactado en el Contrato. Lo que significa **un mayor valor pagado que asciende a la suma cincuenta y siete millones ochocientos veintiséis mil ochocientos seis pesos con treinta y cuatro centavos (\$57.826.806,34) moneda corriente.**

### 3. Cargue y retiro de material de excavación en roca

Dentro de las obras adicionales ejecutadas por el contratista se encuentra el ítem 1- **Excavación en roca** y analizado el A.P.U. presentado por el contratista en junio 28 de 2000 y autorizado por la interventoría, se encontró que dicha actividad incluye dentro del equipo Volqueta 6 M3, equipo utilizado para el transporte de material. Es decir que dentro del A.P.U. se tiene contemplado el transporte de material producto de la excavación.

En los pliegos de la Licitación Pública No. 01 de 2000 en el Capítulo de Especificaciones Técnicas numeral B-07 CARGUE Y TRANSPORTE MATERIAL SOBANTE se determinó que *“una vez la interventoría hubiera definido el material sobrante y no requerido en obra el contratista debería efectuar su retiro a aquellos sitios autorizados por las entidades Distritales.*

*De otra parte en este ítem el contratista debería contemplar su cargue, transporte y pago de derechos exigidos en los botadores autorizados”,* es decir el contratista debió tener en cuenta lo anterior para fijar el precio de su actividad.

Adicionalmente, mediante comunicación COM-2258-01 ODET-0732 fechada el 17 de septiembre de 2001 y suscrita por PAYC quien ejerce la interventoría de la obra según contrato No. 028 de 2000, manifiesta bajo título **OBRAS ADICIONALES NO RECONOCIDAS** numeral 5. **Cargue y retiro de excavación manual en roca** que *“Dentro de los análisis unitarios de su propuesta se consideró el cargue, y el transporte de dicha actividad se puede observar la existencia de equipo Volqueta, bulldózer etc. Por lo cual no se aprueba esta actividad”.*

Es decir aunque la interventoría no autoriza el pago de esta actividad por considerarla como ya incluida en el análisis de excavación presentado por el contratista, **la CVP autoriza un pago de lo no debido por valor de un millón**

**seiscientos noventa y tres mil novecientos cuarenta y dos pesos con cincuenta y tres centavos (\$1.693.942,53) moneda corriente.**

#### 4. Descapote manual con retiro

Mediante comunicación COM-2258-01 ODET-0732 fechada el 17 de septiembre de 2001 y suscrita por PAYC quien ejerció la interventoría de la obra según contrato No. 028-00, manifiesta bajo título de **OBRAS ADICIONALES NO RECONOCIDAS** numeral 9. **Descapote manual incluye retiro**, que *“Acorde con la especificación 1.04 de los términos de referencia, esta actividad esta incluida en la excavación. Adicionalmente al inicio de la obra se advirtió que esta actividad no se pagaría por no considerarse necesaria, lo cual era de conocimiento del constructor. El constructor la realizó a voluntad propia por que le quedaba más cómodo realizar el replanteo, según respuesta dada por los representantes de Horacio Mendoza M, al doctor Guillermo Norman, a la arquitecta Martha Patricia Cortes y a los colaboradores de esta última”*.

Sin embargo la CVP autoriza el pago mediante el acta de liquidación de septiembre 21 de 2001 **pago de lo no debido por valor de diecisiete millones cuatrocientos setenta y seis mil setecientos noventa y ocho pesos con cincuenta y nueve centavos (\$17.476.798,59) moneda corriente**, una vez analizada la documentación del contrato.

#### 5. Pago de ensayos con cargo al contrato

De acuerdo al pliego de condiciones Capitulo III Numeral 3.13 GASTOS GENERALES *“Serán por cuenta del contratista los siguientes gastos de obra: Los ensayos de materiales y laboratorio que se ordenen por parte de la Interventoría”*, sin embargo la CVP cancela la suma de dos millones (\$2'000.000.00) de pesos moneda corriente, por concepto de la realización de Pruebas de Núcleos realizados por la Universidad de Los Andes, el cual está contenido en el Acta No. 11 Corte de Obra No. 10 Liquidación, fechada 4 de septiembre de 2001, y suscrita por el interventor PAYC y el contratista Horacio Mendoza M.

El valor antes citado debió ser cancelado directamente por el contratista señor Horacio Mendoza M. de conformidad con lo establecido en los pliegos de condiciones y no con cargo al contrato No. 022 de 2000. **Por lo anterior se incurrió en un detrimento patrimonial de \$2.000.000.00**

Como consecuencia de la actuación de la CVP en el reconocimiento al contratista de OBRAS ADICIONALES NO RECONOCIDAS por la interventoría, se genera un presunto detrimento por pagos no debidos por valor de ciento veintitrés millones

novecientos cuatro mil ciento sesenta y seis pesos con diecinueve centavos (\$ 123.904.166,19) moneda corriente discriminados así:

\$101.560.791,96 como costo directo

\$ 22.343.374,23 como valor de A. I. U. De 22%

\$ 2.000.000.00 como vr de ensayos que debían cargarse al contrato

**\$125.904.166,19 VALOR TOTAL**

4.4.11. Liquidación del contrato de obra No. 022 de 2000

En desarrollo de la liquidación del contrato se incumplió lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que preceptua que los contratos deben liquidarse dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la terminación del mismo fechada el 7 abril de 2001 mediante acta de recibo final de las obras y se liquida sólo hasta el 21 de septiembre de 2001, es decir cinco meses después.

6. Planos record

De la lectura del texto del Concurso de Méritos No. 001-2000 del capítulo 5 numeral 5.8. **Revisión de los planos finales de obra** *“La interventoría revisará minuciosamente los planos “récord” definitivos de construcción de la obra que deben ser entregados por el contratista en planos originales. Estos planos incluirán todas las modificaciones que se hubieren presentado en desarrollo de la construcción a las estructuras, instalaciones, obras de alcantarillado, energía, teléfonos, acueducto y cualquier información adicional que sea pertinente. Una vez revisados por la interventoría, la información contenida en medio magnético y los planos rubricados por el contratista e interventor, se entregaran a la Caja de Vivienda Popular”.* Revisados el pliego No. 001-2000 y el contrato de obra No. 022-00 suscrito con Horacio Mendoza M. no se encontró obligación alguna por parte del contratista de elaborar y entregar los planos “récord” una vez construidas las 183 viviendas objeto del contrato de obra. Toda vez que dentro del desarrollo del contrato se presentaron modificaciones a los diseños iniciales suministrados por la CVP, en particular la implantación de los 4 tipos de viviendas en el proyecto urbanístico, las cuales se definirían en obra de acuerdo al terreno, en especial el caso de las viviendas para minusválidos.

La anterior situación permite establecer deficiencias en la elaboración de pliegos de condiciones No. 01-2000, que permitió al contratista no entregar los planos “récord” de la obra finalmente ejecutada.

4.4.12. Contrato de Prestación de Servicios N° 039 de 2001

Este contrato, iniciado el 31 de octubre de 2001, presenta como objeto el

siguiente: *“Dirigir, coordinar y ejecutar la totalidad de las acciones legal, social, técnica, financiera y económica para la legalización de la tenencia de las familias ocupantes de las 27 urbanizaciones que se relacionan en el anexo y garantizar su desintervención ante la Subsecretaría de Control de Vivienda en cumplimiento de lo establecido por la Caja de la Vivienda Popular”*. Inicialmente tiene un plazo de siete (7) meses a partir del acta de iniciación.

Posteriormente, el 30 de mayo de 2002 se suscribe un contrato adicional por \$16.472.000.00 y se prorroga su ejecución por dos meses más. La justificación de la contratista, RUBY FERNANDA ZULUAGA RAMIREZ, que dio lugar a este contrato adicional fue el siguiente:

1. El tiempo utilizado en la consecución de la información técnica y jurídica de los diferentes barrios de las intervenidas.
2. El tiempo empleado en las visitas realizadas a cada uno de los barrios para el reconocimiento en terreno, la presentación de la CVP como Agente Especial ante las diferentes comunidades.
3. El tiempo empleado en la organización y clasificación del archivo físico entregado por cada uno de los anteriores agentes especiales.
4. El depender de otras entidades para la consecución de la información.
5. El tiempo que debe ser invertido para la elaboración de los informes de la gestión adelantada.
6. La necesidad de georeferenciar todos y cada uno de los barrios pertenecientes a las intervenidas como herramienta de apoyo fundamental para continuar con el proceso de titulación.
7. El aumento en la demanda en la elaboración de las cartas de solicitud de levantamientos de embargo.
8. La falta de claridad en las directrices de la ejecución del contrato por la ambigüedad en la interpretación de conceptos al interior de la Subsecretaría de Control de Vivienda.

Realizado el análisis del contrato se observa que los argumentos anteriormente expuestos no justifican el reconocimiento de un valor adicional por cuanto se refieren a actividades contempladas dentro de los términos del objeto del contrato; es de resaltar que en ningún momento el contratista realizó labores adicionales a las contratadas inicialmente y a las contenidas en los términos de referencia y en la propuesta del contratista, razón por la cual era improcedente adicionar el valor del contrato por lo que existe un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$16.472.000.

Por otra parte, el contratista no cumplió con la obligación de presentar los informes bimensuales de que trata el contrato dado que en nueve (9) meses sólo se presentaron tres (3) informes.

4.4.13. Se celebró el contrato N° 015 de 2001 con el objeto de *"Ejercer la coordinación general del proceso de legalización de la tenencia (escrituración, cesiones, sustituciones, recuperación de viviendas) de las urbanizaciones que se promovieron por la Caja de la Vivienda de la Vivienda Popular con anterioridad a 1996 y que hacen parte del plan de gestión para el año 2001"*, por un valor de \$20.500.000 y con plazo de ejecución de 9 meses. La Contraloría encontró las siguientes observaciones:

El contrato de Prestación de Servicios constituye el mecanismo idóneo a través del cual la administración cumple con sus funciones cuando en la planta de personal no se cuenta con el personal suficiente para ejecutar todas las labores que le han sido confiadas. El Artículo 32 numeral 3° de la Ley 80 de 1993, define a este tipo de contratos en los siguientes términos:

*ARTICULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES....*

*3°. Contrato de prestación de servicios*

*Son contratos de prestación de servicios los que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados...."*

En desarrollo de las funciones propias de la Dirección de Urbanizaciones de la CVP y más exactamente dentro de las funciones que ejerce el Director de Urbanizaciones de ésta entidad, se encuentra la de coordinar en forma general todo el proceso de titulación y legalización de la propiedad correspondiente a aquellas urbanizaciones promovidas por la CVP con anterioridad al año 1996.

El acuerdo 2 de Noviembre 24 de 2000 expedido por la Junta Directiva de la CVP, por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR y se determinan las funciones por dependencias, determinó en el artículo octavo que: *"...Corresponde a la Dirección de Urbanizaciones las siguientes funciones: 1. Realizar y efectuar el seguimiento de las acciones requeridas para el cierre de las urbanizaciones y proyectos que fueron promovidas por la Caja de la Vivienda Popular. 2. Realizar el levantamiento y análisis de la información de todos los adjudicatarios de las urbanizaciones promovidas por la Caja de la Vivienda Popular, con el fin de administrar el Banco de Información. 3. Desarrollar estrategias que faciliten el*

*acompañamiento social, técnico, jurídico y financiero a las familias objeto de atención de los programas y proyectos que gestione la Dirección...."*

Al Director de Urbanizaciones le corresponden las siguientes funciones establecidas mediante la Resolución de Gerencia N° 419 de Noviembre 28 de 2000, por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los diferentes empleos que conforman la planta de personal de la Caja de la Vivienda Popular:

*"...DIRECTOR DE URBANIZACIONES*

- *Coordinar con el superior inmediato la ejecución del Plan Indicativo de Gestión de la Dependencia*
- *Ejercer el control de gestión de la dependencia a su cargo, para el cumplimiento de objetivos, metas, planes de acción y el mantenimiento de adecuados niveles de eficiencia y eficacia.*
- *Coordinar la elaboración de los linderos necesarios para la escrituración de las urbanizaciones promovidas por la Caja de la Vivienda Popular.*
- (...)
- *Organizar, dirigir, hacer seguimiento y evaluación de todas las actividades del área designada que permita el desarrollo eficiente de los procesos de la Entidad.*
- *Realizar estudios que sirva a la Entidad para determinar sus políticas toma las decisiones sobre la buena marcha de la administración.*
- *Administrar y mantener actualizado el Banco de Datos de Información de los programas, proyectos y usuarios de los servicios de las Urbanizaciones Promovidas por la entidad.*
- *Dirigir la formulación e implementación de instrumentos y esquemas para la prestación de asistencia técnica a los usuarios objeto de atención por parte de la entidad.*
- *Dirigir y coordinar el desarrollo de las acciones relacionadas con las obras pendientes, legalización urbanística y de servicios, entrega de zonas de cesión al distrito, actualización de la nomenclatura, otorgamiento de escrituras, cancelación de hipotecas y demás acciones necesarias de los programas y proyectos promovidos por la Caja de la Vivienda Popular promovidos con anterioridad a 1996.*
- *Dirigir y coordinar las acciones requeridas para la regularización y saneamiento de los terrenos de propiedad de la Caja de la Vivienda Popular que se encuentran invadidos u ocupados con viviendas transitorias.*
- *Dirigir e implementar el Plan de Gestión Social y atención a las comunidades de los programas y proyectos de titulación predial y urbanizaciones promovidas por la entidad...."*

En la suscripción del contrato 015 de 2001, la Caja de la Vivienda Popular no tuvo en cuenta que el objeto contratado corresponde a las funciones que le fueron asignadas al Director de Urbanizaciones, de tal forma que las actividades contratadas podían ser ejercidas legalmente por éste funcionario, de tal forma que

la CVP incumplió con lo estipulado en el Artículo 32 numeral 3º de la Ley 80 de 1993.

4.4.14. Dentro del mismo contrato 015 de 2001 se tiene: En desarrollo y ejecución de los contratos estatales y más exactamente en los contratos de prestación de servicios, la presentación de informes parciales y definitivos por parte del contratista constituyen una de las principales fuentes de comprobación de las labores realizadas por el contratista para el cabal cumplimiento del objeto contratado.

La Contraloría realizó el análisis de los documentos allegados a la carpeta contractual y dentro de los informes rendidos por la contratista se pudo determinar que las labores reportadas no cumplen en forma idónea con las obligaciones contenidas en la cláusula Segunda del referido contrato. Efectivamente a folios 119 a 125 de la documentación contenida en la carpeta, la contratista anexa el listado denominado "consolidado escrituración varias urbanizaciones CVP" el cual contiene información sobre el estado de 226 usuarios; sin embargo, 189 de las personas allí relacionadas (83.6%) figuran como una de las labores realizadas por la contratista JACQUELINE ROSA MOJICA HERRERA en desarrollo del contrato de prestación de servicios N° 018 de 2001 (folios 131 a 151 de los documentos del contrato 018/2001), situación que indica que esta labor no fue desarrollada por la contratista Adriana Fernández.

Se tiene entonces que la labor de la contratista, según los documentos que obran en la carpeta del contrato se limitó a las siguientes actividades:

- Consolidación de las solicitudes de cesiones de derechos aprobados año 2001 (folios 116 y 117) con un total de 20 solicitudes.
- Visitas realizadas a la urbanización sierra morena el día 16 de octubre de 2001 a 16 usuarios.
- Visitas realizadas a la urbanización arborizadora alta el día 12 de junio (216 usuarios folios 72 a 80)).
- Visitas realizadas a la urbanización arborizadora alta el día 10 de julio (11 usuarios - folio 71).
- Visitas realizadas a la urbanización arborizadora alta el día 16 de agosto de 2001 (49 usuarios folios 69 y 70)

Los demás documentos allegados a la carpeta corresponden a actividades propias de la CVP.

Por lo anterior la Contraloría estima que la contratista incumplió con las obligaciones contenidas en la cláusula segunda del contrato 015 de 2001; no obstante el interventor de dicho contrato dio el visto avalando los pagos parciales realizados y el pago final efectuado en diciembre 28 de 2001.

4.4.15. Se celebró el contrato de prestación de servicios N° 027 de 2001 con el objeto de "adelantar la contabilidad general de la Caja de la Vivienda Popular para los meses de abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2001, de acuerdo con las disposiciones legales." Por un plazo de cinco (5) meses y por valor de \$27.000.000.

Durante la vigencia de 2001 y parte del 2002 se suscribieron los siguientes contratos de prestación de servicio con la señora Lilia Inés Sanabria Celis:

**CUADRO N° 18**  
**CONTRATOS SUSCRITOS CON LILIA INES SANABRIA CELIS**

N° Contrato	Objeto	Valor	Fecha iniciación	Fecha terminación	Plazo meses
027/01	Adelantar la contabilidad general de la CVP por los meses de abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2001.	\$27.000.000	04/06/2001	06/11/2001	5
041/01	Adelantar la contabilidad general de la CVP por los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2001 y enero, febrero, marzo, abril mayo, junio y julio de 2002. (1)	\$ 45.566.000	16/11/2001	27/08/2002	9
050/02	Adelantar la contabilidad general de la CVP por los meses de agosto a diciembre de 2002.	\$24.000.000	4/09/2002	16/02/2003	5.5
TOTAL CONTRATADO		\$69.566.000			

FUENTE: CVP - Dirección Administrativa - Documentos contratos

(1) Incluye adición por valor de \$14.366.000

Como se puede apreciar, la Caja de la Vivienda Popular suscribió los tres contratos citados en forma continua con la misma contratista Lilia Sanabria, para ejercer labores concernientes a adelantar la contabilidad general por más de dos años. Esta situación eventualmente puede generar una relación laboral, por cuanto se pueden estar presentando los elementos que tipifican el contrato de trabajo como son: la relación de subordinación, la prestación personal de un servicio y la remuneración, aspectos que de llegarse a configurar le pueden generar a la entidad demandas laborales e indemnizaciones injustificadas.

Para una mejor comprensión del tema me permito transcribir a continuación los argumentos que en este sentido ha planteado el tratadista Jorge Pino Ricci<sup>35</sup>: "... Finalmente en el numeral 3 del artículo 32 se ordena que los contratos de prestación de servicios "En ningún caso (...) generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebran por el término estrictamente necesario". Debe entenderse que la sola existencia del contrato no genera una relación laboral, pero, si se presentan los elementos del contrato de trabajo - relación de subordinación, prestación personal de un servicio y remuneración - el juez competente podrá declarar la existencia de una relación laboral, con las consecuencias propias de esa situación; entre otras, el pago de prestaciones sociales. En resumen, un contrato de prestación de servicios no genera, una relación laboral, salvo que se presenten los elementos propios del contrato de trabajo.

*También se establece en el numeral 3 del artículo 32, que los contratos de prestación de servicios serán celebrados "(...) por el término estrictamente indispensable". Esto significa que, en el caso de contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, en la medida que las entidades determinen la necesidad de permanencia de una persona que realice esas actividades, se deben efectuar los trámites necesarios para la ampliación de la planta de personal..."*

No hay duda que para la realización de las labores propias del contador de una entidad, se requiere de la permanencia continua de quien ha sido encargado de cumplir con tales funciones y por este motivo la Caja de la Vivienda Popular puede estar permitiendo que se tipifiquen los elementos del contrato de trabajo que se han citado con anterioridad. Adicionalmente, el proceso de reestructuración que llevó a cabo la Caja, no fue elaborado con criterios técnicos, pues no se tuvo en cuenta la inminente necesidad de contar con un contador cabeza visible que se encargara de efectuar todas las acciones relacionadas con el área contable.

4.4.16. Mediante orden de pago N° 3488 de mayo 12 de 1999, la Caja de la Vivienda Popular canceló, a través de la cuenta depósitos del banco Caja Agraria, a favor del Tribunal Administrativo de Cundinamarca la suma de \$2.564.324.639 por concepto de una demanda ejecutiva instaurada por la firma CONIC (proceso 95D-11425), cumpliendo con lo ordenado por dicho Tribunal en Sentencia de marzo 18 de 1999 relacionada con el citado proceso.

Así mismo con la orden de pago N° 3792 de octubre 22 de 1999 se canceló el excedente a la liquidación definitiva aprobada por el Tribunal, en relación con el mismo proceso, por valor de \$873.227.00. Sobre el particular la Contraloría observa lo siguiente:

---

<sup>35</sup> PINO Ricci, Jorge  
Régimen de Contratación Estatal, Página 251  
Universidad Externado de Colombia, Santafe de Bogotá D.C. 1996

El proceso ejecutivo por el cual fue condenada la CVP, tuvo origen en el contrato de transacción suscrito entre la Caja de la Vivienda Popular y la firma CONIC S.A. el día 26 de octubre de 1990, contrato éste que fue aprobado por la Junta Directiva de la Caja mediante Acta N° 09 de noviembre 2 de 1990, a través del cual la Caja se comprometió a pagar al contratista la suma de \$434.892.457 por concepto de una actualización de precios correspondientes a la ejecución del contrato de obra N° 06 de 1997, de acuerdo con lo solicitado por el contratista en el mes de marzo de 1990.

El valor que se acordó pagar sería cancelado por parte de la Caja de la Vivienda Popular así: el 65%, es decir la suma de \$282.680.097,05 se pagaría con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal de 1990 y el restante 35% o sea la suma de \$152.212.359,95 sería pagado con recursos correspondientes a la vigencia fiscal de 1991.

Como quiera que la Caja de la Vivienda Popular no cumplió con la obligación pactada, la firma contratista CONIC S.A., inició el proceso ejecutivo correspondiente con los resultados financieros en contra de la CVP que se citaron anteriormente, en donde la CVP fue condenada a pagar intereses moratorios en cuantía de \$ 2.092.734.863.00.

Adicionalmente, el contrato de transacción fue suscrito y aprobado por la Junta Directiva de la Caja de la Vivienda Popular un año después de haberse elaborado el Acta de Liquidación Final (de oficio) del contrato, la cual se elaboró el día 18 de septiembre de 1989. El contratista se negó a suscribir el acta de liquidación final del contrato y por tal razón el Gerente de la CVP mediante la Resolución N° 340 de 1989, resolvió declarar liquidado el contrato de obra pública N° 06 de 1987; el contratista, estando dentro del término legal interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato, recurso que fue denegado mediante la Resolución N° 463 de noviembre 22 de 1989.

Con esta decisión, la Caja de la Vivienda Popular estimó que no era procedente la cancelación de los valores pretendidos por el contratista y por tal razón a través de los actos administrativos que se acaban de citar puso fin a la controversia contractual pretendida por el contratista y declaró agotada la vía gubernativa. En tal virtud, los actos administrativos suscritos por el entonces gerente de la entidad pública gozan de la presunción de legalidad, hasta tanto los tribunales competentes no declaren su nulidad.

Adicionalmente, de acuerdo con lo establecido en el Acta de Junta Directiva N° 09 del 2 de noviembre de 1990, el contrato de transacción quedó sujeto a la no

objección por parte del BID, situación que no esta debidamente evidenciada dentro de los documentos allegados a la Contraloría, en razón a que el documento allegado corresponde al oficio FCO-3850/DU-0224-C-/91(1) suscrito por el BID con fecha octubre 18 de 2001 (un año después) y relacionado con la no objeción de esta institución financiera a los OTRO SÍ celebrados por la CVP y las firmas contratistas, pero en ningún caso esta comunicación se refiere a la no objeción del contrato de transacción suscrito entre la Caja y la firma CONIC S.A..

Por lo anterior, no era procedente suscribir el contrato de transacción celebrado entre la Caja de la Vivienda Popular y la firma CONIC S.A. ya que al suscribirlo la CVP desconoció los actos administrativos que habían declarado la liquidación del contrato incurriendo en un detrimento patrimonial de \$2.565.197.866.

#### 4.4.17. Encargo Fiduciario Parque Metropolitano

Mediante la escritura No. 3600 del 31 de diciembre de 1942 otorgada en la Notaría segunda el Instituto de Acción Social de Bogotá cede a la CVP el terreno con cabida en un área aproximada en mayor extensión de 266.345 M2 y mediante escritura pública No. 1408 de 23 de mayo de 1993 otorgada por la Notaría Cuarenta y Uno, se realiza el desenglobe del terreno, resultando un área útil de 105.617.70 M2 y se protocoliza el contrato de Fiducia Mercantil con Fiduciaria Tequendama para el desarrollo del proyecto Parque Metropolitano.

El objeto del contrato en su cláusula sexta hace referencia a que *“el Fiduciario mantenga la propiedad del predio, ejerza las acciones y derechos derivados de tal calidad exclusivamente de la manera y en la oportunidad en que se lo señale el Fideicomitente y/o el constructor, y en caso en que se den las condiciones que se establecen en este contrato, permita la estructuración y desarrollo en el predio fideicomitado de un proyecto habitacional que deberá presentar para dichos efectos el constructor una vez construido debe transferir las unidades resultantes a las personas que el constructor le señale a cada una. El término o plazo para esta transferencia esta sujeta a las condiciones que dará el constructor y al cumplimiento de sus obligaciones”*.

Según la cláusula décima primera del contrato en el numeral 4. el constructor “Entregará un pagaré en blanco a favor de EL FIDUCIARIO con carta de instrucciones, a fin de que pueda ser llenado para el cobro de las sumas que resulten a su cargo por el incumplimiento de sus obligaciones, y que hayan sido provistas por los Beneficiarios parciales de este Fideicomiso o por el FIDUCIARIO.” De acuerdo al numeral 10. El contratista “será el responsable de la dirección y manejo de la totalidad de la construcción directamente o a través de terceros, y será responsable de conseguir los dineros necesarios para pagar el total de los costos en los que incurra para la ejecución del proyecto.” (Subrayado fuera de texto)

La Constructora Normandía adquiere un crédito constructor por \$2.000.000.000,00 con el Banco INTERBANCO para la financiación del proyecto Portales, de los cuales se desembolsaron \$708.000.000,00 siendo realizado el último desembolso en el mes de mayo de 2000, INTERBANCO fue intervenido administrativamente por la Superintendencia Bancaria en el mes de julio de 2000.

La Fiduciaria Tequendama mediante oficio dirigido a la Dra. Martha Yolanda Nieto Lemus Gerente General de la CVP, fechado el 1 de septiembre de 2000 manifiesta que *“Teniendo en cuenta que el proyecto Inmobiliario, objeto del contrato de Fiducia mercantil, celebrado el 12 de julio de 1993, contenido en la escritura pública No. 1015 de la notaría 43 del círculo de Bogotá, no resultó viable financiera, técnica ni jurídicamente según los términos contenidos en el mismo que vence el 1 de octubre de 2000, se acerquen a las oficinas de la FIDUCIARIA TEQUENDAMA S. A. para concretar los trámites necesarios de la terminación por mutuo acuerdo del mencionado contrato de conformidad con lo estipulado en la cláusula décima sexta, previa cancelación de las comisiones debidas.”* Decisión fundamentada *“en aras de no continuar causando costos financieros a la Fiduciaria como administradora de un negocio improductivo.”* (subrayado fuera de texto)

El 2 de febrero de 2001 la Dr. Martha Yolanda Nieto Lemus Gerente General de la CVP solicita a la Fiduciaria Tequendama *“...que, conforme a lo establecido en los contratos y en las disposiciones, adelante de manera inmediata las acciones requeridas para la liquidación del fideicomiso.”* La anterior decisión fundamentada en la determinación tomada en Junta de Fideicomiso de su sesión No. 58 del 19 de diciembre de 2000. (Subrayado fuera de texto)

La Fiduciaria Tequendama en las notas a los estados financieros a 31 de diciembre de 2001, presenta en el numeral 2. CUENTAS POR COBRAR un saldo con cargo a la firma Constructora Normandía de \$2.147.666.25,66, en donde se incluye en particular un beneficio causado por la venta de la Etapa V y **no retribuido a la CVP por valor de \$203.787.798,00** además de Impuestos, intereses, crédito de INTERBANCO y dinero recibidos a promitentes compradores.

Es decir los beneficios que debieron ingresar a la CVP una vez causados por la venta de los inmuebles construidos y vendidos en desarrollo del proyecto Parque Metropolitano, cifras registradas por la Fiduciaria Tequendama en la Rendición de Cuenta con corte a 31 de marzo de 2000. Sin que se hayan recuperado estos recursos, como se observa en la Rendición de Cuenta a 31 de diciembre de 2001 de la Fiduciaria Tequendama, además el proyecto se encuentra paralizado, sin que se hayan aplicado las garantías aportadas por el constructor en caso de incumplimiento.

Sobre estos dineros, no se evidencia acción alguna por parte de la CVP tendiente a su recuperación; adicionalmente, la CVP suscribió un acuerdo transaccional con la firma constructora Normandía, la fiduciaria Tequendama y el Consorcio ARPRO NAPI, fechado el 19 de septiembre del año 2002, en el cual las partes acuerdan: "(...) *Renuncian a realizar cualquier acción judicial o extrajudicial que directa o indirectamente llegare a afectar a los intervinientes en este contrato*" ( ... ) SEPTIMA. COSA JUZGADA.- *Este acuerdo transaccional tiene efectos de sentencia de última instancia y hace transito a cosa juzgada.*"

De lo anterior se desprende que la CVP no podrá en el futuro demandar del contratista el pago de los dineros adeudados, dado que ha pactado expresamente su renuncia a éste derecho.

4.4.18. De acuerdo al acta de Junta de Fideicomiso No.69 del 19 de marzo de 2002 en donde se decide *"celebrar el negocio en dos etapas: la primera a través de la firma de un contrato de gerencia del proyecto bajo el régimen de administración delegada para la terminación de las obras de portales I, en el cual la constructora contrate directamente el personal a su cargo; y la segunda a través de un contrato de compraventa sobre los 17.000 metros restantes de la Supermanzana 3."*

Mediante contrato de promesa de compraventa firmado el 30 de septiembre de 2002 entre Fiduciaria Tequendama como promitente vendedor y el Consorcio Arpro Napi como promitente vendedor en la cláusula TERCERA. PRECIO Y FORMA DE PAGO. *"El precio total del inmueble que se promete transferir equivaldrá al diez por ciento (10%) del precio de venta de las unidades inmobiliarias que el PROMINENTE COMPRADOR construya en el lote, debiendo pagar en cualquier caso un precio mínimo de mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000)."* (Subrayado fuera de texto)

Situación generada por la incertidumbre en el desarrollo del proyecto, como se menciona en el acta de Junta de Fideicomiso No. 66 en el numeral 4.3.- **Situación actual de las obras del proyecto**, *"La Caja de Vivienda Popular está dispuesta a aceptar que el lote Fideicomitado se tenga una menor participación para encontrar una solución a corto plazo a los compradores de Portales I ...."* decisión tomada a consecuencia del avalúo realizado en abril de 2002 por la firma AVALUOS INTEGRALES S. A. *en donde se establece que el avalúo realizado en julio de 2001 con un área de 17.074,95 M2 presenta un valor de \$2.100.218.850,* sin embargo para lograr una rápida respuesta comercial que permita el desarrollo del proyecto es necesario modificar el tipo de producto a construir, como es la construcción de vivienda unifamiliar con áreas promedio de 52 M2 y precio de venta de \$21.630.000, lo que trae como consecuencia la disminución en la participación por valor del lote, es decir el nuevo valor del terreno es de

\$1.479.492.000. (Subrayado fuera de texto)

Es decir la CVP asume **una pérdida por \$600.218.850** en la participación de los beneficios pactados contractualmente, ocasionados por la parálisis del proyecto a consecuencia de la iliquidez del contrato Firmado con Constructora Normandía y consecuentemente un detrimento patrimonial en la cuantía señalada.

4.4.19.Ciáusula DECIMA PRIMERA: OBLIGACIONES DEL CONSTRUCTOR: en el numeral 10. *“En todo caso EL CONSTRUCTOR será el responsable de la dirección y manejo de la totalidad de la construcción directamente o a través de terceros, y será responsable de conseguir los dineros necesarios para pagar el total de los costos en los cuales incurra para la ejecución del proyecto. PARAGRAFO: Los desarrollos, construcciones y demás obras que realice EL CONSTRUCTOR en el predio fideicomitado serán de su exclusiva responsabilidad, como lo es el cumplimiento de los contratos que haya celebrado con los terceros que habrán de adquirir dichos desarrollos, y en consecuencia EL FIDUCIARIO ni el FIDEICOMITENTE son responsables, ni pueden serlo dado el limite de la gestión que en este contrato se les encarga, por la estabilidad de la obra, la calidad de las mismas, plazos de entrega, y demás obligaciones del vendedor; obligaciones que asumirá integralmente EL CONSTRUCTOR.”*

Mediante acta de Junta de Fideicomiso No. 69 de 19 de marzo de 2002, la Fiduciaria Tequendama advierte que *“ Se informa que se ha tenido inconvenientes desde el punto de vista jurídico con las zonas comunales de las otras etapas y que tiene que ver con el reglamento, hay un posible riesgo jurídico con aquellas personas que se les entregó en compraventa garajes que hoy en día en la Supermanzana no existen, ya han llegado quejas a la Fiduciaria frente a la Superbancaria, la Defensoría del Pueblo, protección al Consumidor, con lo cual prevemos jurídicamente una acción en grupo.....”* de igual forma se advierte que *“ En cuanto a la acción de grupo de la Supermanzana 3 se ha investigado que dichas acciones aceleran y acumulan indemnización; acciones tanto de Grupo o popular que no dan espera por que son acciones que protegen derechos Constitucionales. Esta acción de grupo se puede convertir en la segunda Acción de Grupo o Acción Popular aunque son pequeñas, pueden fallar en dos meses con indemnizaciones importantes que van a afectar el patrimonio autónomo.”* Así mismo otra acción legal como es *“ ... la querrela iniciada por la Alcaldía local de San Cristóbal por el no tratamiento de los taludes, la cual se perdió en primera instancia por parte de la Constructora Normandía la Caja de Vivienda Popular y la Fiduciaria. El daño se va a dar y la sentencia tendrá que cumplirse.”*

Sin embargo a través del contrato de promesa de compraventa suscrito en la cláusula **TERCERA. PRECIO Y FORMA DE PAGO**. *“El precio total del inmueble que se promete transferir equivaldrá al diez por ciento (10%) del precio de venta de las unidades inmobiliarias que el PROMETIENTE COMPRADOR construya en el lote, debiendo pagar en cualquier caso un precio mínimo de mil quinientos millones de pesos*

(\$1.500.000.000). El precio será cancelado de la siguiente manera:

1) La suma que resulte de la negociación con los prometientes compradores para finiquitar las demandas en curso, de acuerdo con lo estipulado en la Cláusula Décima del contrato de Gerencia y construcción del cual es anexo la presente promesa, esta suma será entregada para realizar las devoluciones de los recursos entregados por Prometientes Compradores en la etapa portales 1 sobre la cuál el Consorcio efectuará la administración delegada y se imputará directamente el valor del precio pactado.”

2) El saldo previa deducción del valor de las obras de urbanismo por aproximadamente \$250.000.000.000 y los honorarios pactados en los literales B) y C) de la Cláusula Décimo Primera del contrato de Gerencia y construcción el cual se anexa a la presente promesa será cancelado al PROMITENTE VENDEDOR en la medida que se vayan firmando las escrituras públicas de compraventa de las unidades inmobiliarias que el PROMITENTE COMPRADOR construya en el lote, entregando por cada escritura pública suscrita el 10% del valor de la compra venta pactada en dicha escritura.”

Esta situación no es clara y permite determinar que este beneficio pactado contractualmente no se cumplirá, en razón a que los dineros que debe percibir la CVP serán utilizados en la devolución a los prometientes compradores de "portales 1" y a las obras de urbanismo, los cuales se encontraban a cargo de la Constructora Normandía.

#### **4.5. AUDITORÍA AL PLAN DE DESARROLLO**

En el marco de los acuerdos expedidos por el honorable Concejo de la Ciudad compete a la Caja de Vivienda Popular desarrollar entre otras como unas de sus funciones mas destacables; el reasentamiento de hogares que se encuentran localizados en áreas de riesgo no mitigable y rondas de cuerpos de agua, zonas objeto de renovación urbana o de obra pública, a la vez que contribuir en la legalización de títulos y en el mejoramiento de la calidad de vida de habitantes de bajos ingresos a través de la cualificación de los espacios que habitan.

Dentro de este contexto La Caja de Vivienda Popular desarrollo en el Plan de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos (1998/2001) 4 proyectos a saber: 1- suministro de Vivienda para reubicar familias en alto riesgo y/o ocupantes del espacio Publico identificado con el código 3075, 2- Coordinación del componente de vivienda del programa DIC-Ciudad Bolívar identificado con el código 7111, 3- Actualización de urbanizaciones, proyectos y procedimientos identificado con el código 7112 y 4-. Titulación de predios de Santafe de Bogotá identificado con el código 7214

Con objeto del cambio de gobierno Distrital, durante la vigencia de 2001 se surtió el proceso de armonización de los Planes de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos 1998/2001 y Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001/2004.

Como producto de este proceso se dio continuidad a los proyectos que se venían implementando en el Plan de desarrollo Por la Bogotá que Queremos quedando estos inmersos en 2 proyectos a saber: - Reubicación de Familias código 7035. Y –Mejoramiento de Vivienda código 7328.

Los resultados no pudieron ser verificados a cabalidad debido a la multitud de inconsistencias presentadas en la información y a las deficiencias detectadas en los procesos de seguimiento y control a la gestión, sin embargo con base en la información que se pudo verificar se constato que los resultados reportados se encuentran sobrestimados no permitiendo determinar con certeza los logros reales obtenidos durante la vigencia en desarrollo del proyecto de inversión señalado generando incertidumbre frente a su cumplimiento.

En el proyecto 3075 se determinó que se reportan como familias reubicadas a familias que aún no habían culminado el proceso de reubicación, por lo que los resultados no son confiables.

Durante la vigencia de 2001 en el anexo N° 4 del presente informe se observa que hubo variaciones en las metas proyectadas. Es de destacar que la entidad no reporta cumplimiento para todas las metas señaladas.

Cabe señalar que se logro determinar que no se dio cumplimiento a cabalidad con las metas propuestas en el proyecto denominado "Actualización de Urbanizaciones, Proyectos y Procedimientos, identificado con el código 7112" el cual pese ha haberse proyectado para culminar en el año 2000 fue producto de implementación en el año 2001; el proyecto en cuestión contemplaba entre otros la culminación de la totalidad de los proyectos adelantados por la CVP desde 1960 hasta 1996 en los aspectos técnicos, jurídicos, administrativos, financieros y sociales; la culminación de procesos de integración informática espacios públicos, mejoramiento. Metas que aún al finalizar la vigencia 2001 no fueron culminadas en su totalidad y que para efecto de su implementación fueron incluidas en el proyecto Mejoramiento de Vivienda código 7328, ejemplo: Entrega zonas de cesión, Sierra Morena, Lomas II, Colinas, Modelo Norte, Acevedo Tejada, Atahualpa. A través de este proyecto también se le realizo seguimiento a los créditos otorgados con dineros del convenio DIC-CB, proyecto 7111 en los aspectos de formulación, ejecución y evaluación de los mejoramientos de vivienda para lo que estos dineros fueron invertidos

Se dan por ejecutadas metas físicas para las que los recursos necesarios para su ejecución se comprometieron al finalizar la vigencia quedando el cumplimiento real de las mismas supeditado a la ejecución de estos recursos durante la vigencia siguiente, esta situación puede verse claramente en el cuadro de la ejecución presupuestal que se relaciona a continuación y donde se establece que no se ejecutaron a cabalidad todos los dineros apropiados para el desarrollo de los proyectos.

**CUADRO N° 19**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL PLAN DE DESARROLLO 2001**

PLAN DE DESARROLLO POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS							
Código Proyecto	Presupuestado Sg. Ficha EBI	Asignado	Definitivo	Ejecutado		% Giros	% Reservas
				Giros	Reservas		
3075	3.230.00	2.598.16	759.15	729.17	21.18	96.05	2.79
7111	81.70	50.00	-	-	-	-	-
7112	-	100.00	59.03	46.24	8.28	18.33	14.03
7214	7.200.00	519.84	177.21	127.62	39.39	72.01	22.22
<b>TOTAL</b>	<b>10.511.70</b>	<b>3.268.00</b>	<b>995.39</b>	<b>903.02</b>	<b>68.84</b>	<b>90.72</b>	<b>6.92</b>
PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO							
3075	-	1.839.01	1.839.01	614.02	1.207.21	33.39	65.64
7328	433.60	433.60	433.90	70.40	214.76	16.24	49.50
<b>TOTAL</b>	<b>433.60</b>	<b>433.60</b>	<b>2.272.61</b>	<b>684.42</b>	<b>1.421.97</b>	<b>30.11</b>	<b>62.57</b>

FUENTE: CVP - Dirección Financiera - Ejecuciones presupuestales 31/12/2001

\*No contempla presupuesto para la vigencia 2001 en ficha EBI actualizada a noviembre de 2000

\*\*No presenta presupuesto discriminado por vigencia en ficha EBI de febrero de 2002

Dentro de los hechos más relevantes de la ejecución presupuestal durante el primer semestre de 2001 periodo contemplado para la culminación del plan de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos se destaca la reducida asignación \$3.268.00 millones equivalente a 31.08% frente a lo presupuestado en fichas EBI a saber \$10.511.70 millones. Del presupuesto asignado solo se efectúa una apropiación definitiva de \$995.39 millones equivalente a 30.45% la cual presenta una ejecución de \$971.86 millones equivalente a un 95.23% de este valor, \$903.02 millones (82.13%) corresponde a giros efectivos y \$68.84 millones (13.01%) a reservas. La suma restante del total asignado para la vigencia \$2.272.61 millones es trasladada como producto de la armonización para la implementación del nuevo Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado el cual presento una apropiación definitiva equivalente al 100% de la suma reasignada.

De estos dineros se designa al proyecto Reubicación de Vivienda la suma de \$1.839.01 millones (80.92% del total reasignado), cuya ejecución real es baja ya

que de solo fueron girados \$614.02 millones equivalentes al 33.39% del total apropiado quedando reservados \$1.207.21 millones es decir el 65.64%, es necesario señalar que de esta suma en el mes de diciembre se comprometió el 71.94%.

Al proyecto Mejoramiento de Vivienda se le designa la suma de \$433.59 millones (19.07% del total reasignado), presentando de igual manera una ejecución real baja ya que solo fueron girados, \$70.40 millones (16.24%) quedando reservados \$214.76 millones es decir el 49.50%; no se ejecuto la suma de \$148.428.723,00 equivalente al 34.23% del presupuesto del proyecto.

El comportamiento presupuestal presentado durante la vigencia no fue eficiente ni eficaz, incide negativamente en el cumplimiento de las metas físicas de los proyectos de inversión por cuanto la ejecución efectiva de las mismas se encuentra directamente relacionada con los giros ya que son estos los que posibilitan la gestión presente de la entidad en la medida en que los dineros reservados atañen es a gestiones de futuro desarrollo.

La situación presentada desdice de la gestión de la entidad máxime si se tiene en cuenta que existe una comunidad que presenta problemas de hábitat, cuya solución compete en parte a la Caja de Vivienda Popular y requiere de la inversión eficiente y eficaz de los proyectos por parte de la misma para contribuir a mejorar aunque sea en mínima parte la calidad de vida de esta comunidad.

Dentro de la evaluación del Plan de desarrollo se encontraron los siguiente hallazgos:

4.5.1. En los diferentes informes aportados por la entidad a la Contraloría Distrital en la cuenta con corte a Diciembre 31 de 2001 y en los solicitados por el grupo auditor en lo relativo al Plan de Desarrollo para el Proyecto *“Suministro de vivienda para reubicar familias en alto riesgo y/o ocupantes del espacio publico”* se constato la existencia de diferencias en las metas proyectadas para la misma vigencia así:

- En la ficha de inscripción proyectos, sistema de información integral de proyectos banco de programas y proyectos Distrital de noviembre de 2000. Meta para 2001, figuran para reubicar a 562 familias. En el Informe de Balance Social 2001 pag. 109 *“Metas programa a reasentamiento 2001”* meta para 2001 Plan de desarrollo *“Por la Bogotá que Queremos”*, figuran para reubicar a 304 familias.
- El informe de Gestión 2001 pg 16 tabla 1 *“Metas alcanzadas por Plan de desarrollo”* meta para 2001 Plan de desarrollo *“Por la Bogotá que Queremos”* establece reubicar a 304 familias. En informe de Avance de proyectos 2001 *“Informe final de seguimiento a la fecha del proceso de armonización”* metas para

*2001 Plan de desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” de fecha 28-08-2001 DAPD - se dice que se van a reubicar a 505 familias de proyectos DPAAE, Renovación Urbana, Cuerpos de Agua y Vulnerabilidad. El informe de Plan de Acción 2001 “Informe final de seguimiento a la fecha del proceso de armonización” metas para 2001 Plan de desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” de fecha 28-08-2001 DAPD - se pretende reubicar a 807.*

La anterior situación evidencia la existencia de deficiencias en los registros y reportes de la información de la gestión de la Caja que desdican de la confiabilidad de los sistemas de información, y de los procesos de planeación, seguimiento y control de la gestión de la entidad, dificultando la identificación de los posibles beneficiarios de la inversión estatal producto de la gestión social de esta y la contribución de la misma en el cumplimiento de las políticas sociales trazadas por el gobierno Distrital dirigidas a lograr el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Adicionalmente con este proceder se esta transgrediendo lo establecido en el Artículo 8º de la Ley 42 de 1993 y en los artículos 2º literales d), e) y g) y 4º literal i) de la Ley 87 de 1993, así como lo señalado en la Resolución N° 052 de 8 de noviembre de 2001 de la Contraloría Distrital.

**Plan de acción, mecanismos de seguimiento, evaluación y control a la gestión y resultados reportados para la vigencia 2001 por la Dirección de Reasentamientos Humanos.**

La información rendida por la entidad debe ser consistente, clara y precisa, no debe dar lugar a generar incertidumbre ni ambigüedad porque el objetivo de la misma es mostrar la gestión y los logros obtenidos frente a las metas propuestas y la incidencia de la gestión de la entidad en la solución de la problemática social que desde su misión institucional le compete abordar.

Toda Institución debe contar con un sistema de planeación estructurado que comprende entre otros, el establecimiento claro y preciso de los objetivos y las metas a alcanzar, los mecanismos de seguimiento, evaluación y control necesarios para el logro eficiente y eficaz de éstos, y los demás requisitos establecidos en la Ley 152 de 1994 y ley 87 de 1993. En la revisión de la planeación de la entidad la Contraloría encontró lo siguiente:

4.5.2. Una vez verificados los elementos citados al interior de la Dirección de Reasentamientos se encontró que: No se cuenta en ésta Dirección con un Plan de Acción formalmente estructurado que oriente de manera adecuada la gestión y

permita realizar un adecuado seguimiento y control a la misma en los distintos programas que se desarrollan bajo su dirección. En el proceso de verificación al seguimiento del Plan de acción de la dependencia la Contraloría no pudo constatar de manera clara y precisa el avance de los procesos realizados en el horizonte contemplado para la ejecución de las metas previstas ya que no existen documentos de seguimiento que permitan evidenciar el avance paulatino de estos. No se cuenta con una ponderación de actividades que permita medir de manera eficaz el cumplimiento de las metas y por ende reportar de manera precisa los resultados producto de la gestión de la entidad.

4.5.3. En desarrollo del proyecto "Reasentamiento de Familias" - código 3075 -, se reportan por parte de la Caja de Vivienda Popular en varios documentos los resultados obtenidos durante la vigencia 2001 para el mismo proyecto: - Informe balance social 2001, (listados anexos soporte de la gestión realizada), y - listados remitidos por la Dirección de Reasentamientos Humanos referidos a la gestión realizada durante la vigencia en cuestión; al confrontar la información se observan diferentes datos relacionados con - el número de usuarios beneficiados, - N° viviendas de reposición entregadas, - fecha de entrega de las viviendas de reposición, - atención en las etapas antes, durante y después del proceso de acompañamiento técnico social contratado como parte de los convenios interadministrativos suscritos entre IDU, E.A.A.B, FOPAE y la CVP con el objeto reasentar a familias bien sea por encontrarse estas en zonas de alto riesgo, en rondas de cuerpos de agua, por reordenamiento físico de la ciudad o por alta vulnerabilidad social. De las inconsistencias mencionadas se adjuntan listados en (23) folios.

4.5.4. Como producto de la verificación y evaluación de la información correspondiente al Programa de Arriendo protegido con Acompañamiento Social "P.A.P.A.S." para la vigencia de 2001 se observa:

Según la funcionaria Responsable del área, el seguimiento a la gestión se realiza a través de los contratos por lo que la Contraloría procedió a evaluar el contrato de consultoría 011 de 2001 suscrito entre la caja de la Vivienda Popular y el Centro Educativo Nacional y de Asesoría Socioeconómica y Laboral "CENASEL" como parte del convenio N° 73 de 2000 celebrado entre el IDU y la CVP con el siguiente resultado: (carpetas: historia de vida de los beneficiarios del contrato - Blanca Cecilia Solórzano, - Beatriz Cayetano) existe información inconsistente en el informe final de CENASEL; en el tomo N° 1 "de sistematización" se especifica que las carpetas de seguimiento por familias contienen 14 ítems, en libro N° 1 "de resultado de la operación por mes" se establece que las carpetas de seguimiento por familias contienen 6 ítems; al evaluar estas carpetas se estableció que no se

cumple en las mismas con ninguno de los 2 criterios a cabalidad. En la mayoría de los casos, los informes de perfil familiar y evaluación Psicosocial no se encuentran debidamente firmados por los profesionales que realizan la evaluación, es el caso del informe de Tiberio Vanegas de 05-17-01, informe de Luis Albeiro Hoyos de 05-17-01 donde falta la firma de la Trabajadora Social Esperanza Sáchica.

Así mismo los 4 informes de comité de caso no se encuentran suscritos por todos los profesionales que intervinieron en los mismos, es el caso del acta N° 1 de mayo 17 de 2001 donde faltan firmas de la Interventora del proyecto Dra. Catalina Santos y de la Coordinadora Financiera y Administrativa Dra. Martha Lucia Estrada Marín, acta N° 3 de junio 8 de 2001 donde faltan firmas de la Directora del Proyecto PAPAS Dra. Catalina Santos y de la Coordinadora Operativa del proyecto por parte de la interventoría Dra. Angela María Pérez y de Marcela Sánchez Terapeuta Ocupacional de CENASEL.

Solamente se encuentran 18 estudios de Caracterización de Familias de las 20 familias objeto de prueba piloto, faltando dentro del informe 2 estudios de caracterización de familias. No se encuentran informes de todos los talleres que se especifican como desarrollados ni tampoco los soportes de la asistencia de estos, se encuentran inconsistencias en la información de asistencia a algunos talleres y los soportes que se anexan, ejemplo segunda jornada de capacitación con población infantil, tema CONVIVENCIA de fecha julio 28 de 2001.

4.5.5. Como producto de la verificación y evaluación de la información pertinente al Programa de Atención a la Demanda por Rondas de Cuerpos de Agua se observa que: existen diferencias en la información de los listados reportados a la Contraloría sobre los resultados del programa entre el informe de Balance Social y el informe de la Dirección de Reasentamientos Humanos. El seguimiento a la gestión, según la funcionaria Responsable, Dra. Susana Delgado se realiza a través de los contratos de prestación. De servicios.

Se verificaron otros documentos aportados por la administración y en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (donde reposan las carpetas de los beneficiarios del contrato por ser este parte de un convenio interinstitucional E.A.A.B. y C.V.P.) se revisaron selectivamente algunas carpetas de historia de vida de los beneficiarios ya que es allí donde se dejó constancia de todo el proceso de acompañamiento realizado a las familias del sector Tintal objeto del contrato, encontrándose que aunque se cuenta con un gran cúmulo de información esta se encuentra desordenada y dispersa de manera que no se puede realizar seguimiento ágil a la gestión realizada. Se verificó que la remisión

de los listados objeto del contrato no se realiza formalmente y no se deja constancia de los cambios de beneficiarios y las motivaciones de estos cambios.

4.5.6. En ficha EBI rendida como parte de la cuenta correspondiente al proyecto 3075 Reasentamiento de familias (Plan de Desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado), no se discrimina el presupuesto plurianual por cada una de las vigencias del 2001, 2002, 2003 y 2004.

Así mismo en ficha EBI rendida como parte de la cuenta correspondiente al proyecto 7328 Mejoramiento de la vivienda (Plan de Desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado), no se discrimina el grupo poblacional a atender durante el horizonte del Plan de Desarrollo para la meta 2: Titulación 10.000 predios mediante implementación de asistencia técnica para la obtención del título.

Además en los dos casos anteriores aparece como responsable del proyecto la misma persona que emite concepto de viabilidad del proyecto por parte de la entidad.

No se deja en todos casos evidencia de los cambios realizados a los proyectos.

Llaman la atención de ésta Contraloría las deficiencias en los procesos de Planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de la gestión y las múltiples inconsistencias encontradas en los listados aportados como soportes del cumplimiento de las metas propuestas en el proyecto reasentamiento de familias durante el año 2001 y de la información que en general se maneja al interior de la Dirección. Las inconsistencias señaladas desvirtúan la confiabilidad de la información, no permiten identificar con certeza a los receptores de la gestión ni establecer el grado real de cumplimiento de las metas trazadas en el Plan de Desarrollo para el proyecto. La situación es más preocupante si se tiene en cuenta que los resultados reportados frente al proceso de reubicación son en última instancia la concreción del proyecto de reubicación de familias que es el proyecto de inversión más representativo de la entidad, en la medida en que en él se invierte aproximadamente el 80% de los recursos aforados para inversión al interior de la entidad.

Debido a este cúmulo de inconsistencias en la información reportada, no es posible identificar con precisión a los beneficiarios de la inversión estatal producto de la gestión social de esta, ni la contribución de la misma en el cumplimiento de las políticas sociales trazadas por el gobierno Distrital dirigidas a lograr el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Las inconsistencias señaladas corroboran las observaciones realizadas en torno a la revisión de algunos contratos que fueron comunicadas en su oportunidad a la administración y donde no se evidenciaron las acciones de seguimiento y control de los resultados de los contratos por parte de la administración ya que los documentos existentes no permiten constatar de manera clara y precisa el avance de los procesos realizados en el horizonte contemplado para la ejecución de los mismos, no existe constancia de un seguimiento que permita evidenciar el avance paulatino de éstos.

Además evidencian serias deficiencias en los procesos de Planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de la gestión y en los registros, reportes y archivo de la información que inciden en la confiabilidad y preservación de esta y desdican de la observancia de las normas de planeación y de Control Interno. En general se cuenta con un gran cúmulo de información que indudablemente corresponde a la gestión realizada, sin embargo esta se encuentra dispersa y desordenada y no permite realizar un seguimiento cabal a la gestión; el proceso de evaluación a Plan de Desarrollo se vio obstaculizado debido a que las múltiples inconsistencias presentadas en la información de la entidad generan incertidumbre frente al N° de familias que se pretendían atender en términos de reubicación, al N° de familias que realmente se logro reubicar y por ende a los porcentajes reales de cumplimiento frente a las metas propuestas.

No se cumple a cabalidad con lo establecido en la Ley 152 de 1994 en especial con los siguientes apartes: "Artículo 3°. *Principios generales. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son: (...) t) 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 tengan cabal culminación.*

(...)

j) *Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;*

l) *Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;*

(...)

n) *Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de*

*garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos,  
(...)*

*Artículo 5°. Contenido de la parte general del Plan. La parte general del plan contendrá lo siguiente:*

*a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;*

*b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;*

*c) Las estrategias y política en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;*

*d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, Distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.*

*Artículo 6°. Contenido del plan de inversiones. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:*

*a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;*

*b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;*

*c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;*

*d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.*

*Artículo 7°. Presupuestos plurianuales. Se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal.*

*Cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación."*

*Así mismo la ley 87 de 1993 establece: Artículo 2°. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el*

*diseño y el desarrollo del sistema de control interno se orientara al logro de los siguientes objetivos fundamentales.*

*(...)*

*d) garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional, (...)*

*g) garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación,*

*h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional de acuerdo con su naturaleza y características.*

*Artículo 4°. Elementos para el sistema de control interno. Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno.*

*a) establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios,*

*b) definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos*

*c) adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes, (...)*

*j) organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión.*

*(...)*

*Artículo 8. Evaluación y control de gestión en las organizaciones. Como parte de la aplicación de un apropiado sistema de control interno el representante legal en cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo a lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Nacional y demás disposiciones legales vigentes."*

#### **4.6. EVALUACION AL INFORME DE BALANCE SOCIAL**

Como se mencionó anteriormente, la información rendida por la entidad debe ser consistente, clara y precisa, no debe dar lugar a generar incertidumbre ni ambigüedad porque el objetivo de la misma es mostrar la gestión y los logros obtenidos frente a las metas propuestas y la incidencia de la gestión de la entidad en la solución de la problemática social que desde su misión institucional le compete abordar.

Es de señalar que el Balance Social hace referencia a la identificación de los beneficiarios de la gestión administrativa en términos poblacionales.

Primer Nivel:

La Entidad identifico 2 problemas sociales y diligencio los formatos contenidos en la metodología para estos.

#### Segundo Nivel:

Verificada la información contenida en cada uno de los cuadros con el objeto de determinar la veracidad y coherencia de los datos reportados contra los de otros informes remitidos por la entidad como Plan de Desarrollo, Gestión, Control Interno se detectaron las siguientes inconsistencias.

#### PROBLEMA SOCIAL 1:

4.6.1. El análisis realizado por la Contraloría permitió evidenciar deficiencias en la información presentada por la Caja en cada uno de los formatos a través de los cuales se presenta la información. Estas deficiencias se anotan a continuación.

- Formato 1 (Problema Social). En el punto 2, total población que demanda bienes y/o servicios se hace referencia a 14.200 familias:...” 4.200 familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá cuantificó cerca de 10.000 familias que requieren ser reasentadas, por encontrarse en áreas sujetas a amenazas de inundación e invasión de zonas de preservación de las rondas de los cuerpos de agua del Distrito.”...; en el aparte de Clasificación de acuerdo a la demanda del servicio de reubicación se relacionan 564 familias. Estos datos presentan inconsistencia con lo reportado en el Formato 3.3.1 (Resultados de Cobertura) donde en población que demanda el servicio se relaciona 2.860 familias.

- Formato 3.3.1 (Resultados de Cobertura).

En población atendida se relacionan 497 familias, cifra que presenta inconsistencia con formato 2 (Gestión Social del Problema) donde como metas alcanzadas se relacionan 523 familias.

En cobertura general del servicio los datos son inconsistentes. Se retoma la cifra de población que se propuso atender (564 familias) en lugar de la población atendida como señala el indicador. En cumplimiento de cobertura se retoman las cifras de población que se propuso atender y población atendida las cuales como se señalo anteriormente son inconsistentes.

- Formato 3.4 (Indicadores de Inversión). No se especificaron los valores de las variables que conforman el indicador.

- Formato 3.6 ( Evaluación de participación ciudadana). No identifica el número de ciudadanos que participaron en el control y la vigilancia.

#### PROBLEMA SOCIAL 2

4.6.2. Al igual que lo planteado para el problema social 1, en éste caso también se encontraron deficiencias en la información reportada en los formatos así:

- Formato 1 (Problema Social). No se especifica la población, en el punto 2 "total población que demanda bienes y/o servicios" se hace referencia a 590 barrios y 124.462 predios.

- Formato 2 (Gestión social de problema identificado). En metas programadas se relacionan 610 unidades habitacionales dato que presenta inconsistencia con Formato 3.1 (Resultados de Cobertura), población que se propuso atender donde se relacionan 1264 unidades.

En Metas alcanzadas se relacionan 452 unidades habitacionales dato que también presenta inconsistencia con el Formato 3.1 (Resultados de Cobertura), población atendida donde se relacionan 841 unidades.

En cobertura general del servicio el dato relacionado como población que demanda el servicio (123.332) presenta inconsistencia con el relacionado en el mismo formato en el aparte de población que demanda el servicio a saber 124.462.predios.

En cumplimiento de cobertura se retoman datos inconsistentes

- No se elaboró el Formato 3.3 (Población por criterio)

- Formatos 3.4 y 3.5. (Indicadores de Inversión). No se especifican los de las variables que conforman los indicadores.

- Formato 3.6 ( Evaluación de participación ciudadana). No identifica el número de ciudadanos que participaron en el control y la vigilancia.

La anterior situación evidencia la existencia de deficiencias en los registros y reportes de la información de la gestión de la VCP que desdican de la confiabilidad de los sistemas de información, dificultan la identificación de los beneficiarios de la inversión estatal producto de la gestión social de esta y la contribución de la misma en el cumplimiento de las políticas sociales trazadas por el gobierno Distrital dirigidas a lograr el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Como consecuencia de lo anterior se transgredieron las siguientes normas:

Resolución 052 de 8 de noviembre de 2001 de la Contraloría Distrital, en lo que atañe a la presentación de la información pertinente a balance Social.

Ley 87 de 1933 Art. 2 literales d) *garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; (...) e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros, (...) g) Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación, (...) Art. 4. e) establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control.*

#### **4.7. AUDITORÍA DE SISTEMAS**

Observaciones al Sistema Automático de Cartera

Con el fin de garantizar el cumplimiento de lo ordenado en los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 87 de 1993, la administración debe contar con procedimientos estandarizados en sus diferentes procesos que le permitan realizar un mejoramiento continuo de los mismos; así mismo los manuales de funciones deben garantizar una adecuada segregación en la asignación de las tareas con el objeto de asignar responsabilidades.

Se entiende que un Sistema de Información Automatizado debe funcionar correctamente en cada uno de sus módulos y opciones según lo establece la ley 87 de 1993 del Control Interno de Sistemas, cuando se establece que *"...la estructura, recursos, normas y procedimientos adoptados por la organización para asegurar que todos sus actos se desarrollen dentro de los límites prefijados y le permiten lograr sus objetivos"*.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la Ley 42 de 1993 el principio de economía de la vigilancia fiscal consiste en determinar si en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtienen al menor costo posible. Por lo tanto, comprende el Plan de Organización y de todos los métodos y procedimientos relacionados con la administración y protección de los recursos informáticos, funcionalidad de los programas o rutinas, confiabilidad de los registros, eficiencia de las operaciones y la adhesión a las políticas de informáticas, acordes con las establecidas por la organización.

En la revisión realizada por la Contraloría al sistema de información de cartera se encontraron las siguientes deficiencias:

4.7.1. Cuando se presentan errores tanto en el número de identificación del usuario o en el nombre, la administración registra los pagos efectuados en el archivo "pendiente", el cual es registrado en forma manual y no hace parte integral del sistema automático de cartera. El valor registrado a la fecha (octubre 30/2002) en éste archivo es de \$5.911.224.76 lo que implica que estos pagos no han sido debidamente abonados a las cuentas de los deudores que hacen los pagos, situación que puede estar afectando los saldos de cartera.

4.7.2. La opción "copias de seguridad", que realiza el sistema de cartera, se encuentra en un icono por fuera de este aplicativo, encontrándose a disposición de cualquiera persona y sin ningún control.

4.7.3. El Banco Ganadero no envía ningún soporte físico sobre los pagos recaudados (colillas de pagos), perdiéndose la posibilidad de minimizar el archivo de pendientes.

4.7.4. El aplicativo de cartera no esta en línea con Tesorería y Contabilidad, motivo por el cual se presentan duplicidad de trabajo y diferencias con Contabilidad, como se evidencia en las observaciones realizadas en relación con los Estados Contables.

4.7.5. Se encuentran campos sin la información necesaria e indispensable en el aplicativo, como es el caso de la dirección del adjudicatario, valor de la cuota inicial, fecha del crédito y valor del préstamo inicial, por esta razón, muchas facturas no llegan a su destinatario, dificultando la adecuada programación y el control de pagos por parte de la CVP.

4.7.6. El sistema automático no cuenta con un módulo de urbanizaciones y de familias reubicadas que funcione en línea con el sistema de cartera.

4.7.7. Se verifico que cuando se realizan abonos a capital y se valida el estado de la cuenta detallada (proyección de cada una de las cuotas a pagar), el programa creado para realizar este procedimiento presenta inconsistencias, de tal forma que estos ajustes se tienen que realizar en forma inadecuada, debido a que no se han corregido los programas encargados de esta rutina para que el estado de cuenta detallada funcionen correctamente.

4.7.8. A través de la opción "Apertura de Cuenta" se realiza ajustes manuales en la cartera de la CVP, es decir, pagos pendientes. Este procedimiento no es el más

adecuado en razón de que no se ha creado el módulo de Ajuste para el sistema de cartera que permita efectuar estos procesos en forma automática.

Todo lo anterior demuestra que el Sistema de Información de Cartera no se encuentra funcionando correctamente y que se realizan procedimientos o rutinas inadecuados que generan un alto riesgo en el manejo y control de éstos procesos, sin que la administración de la CVP tomara las medidas pertinentes a fin de lograr la adecuada funcionalidad del mismo.

Se incumple con lo establecido en la Ley 87 de 1993, en especial con los artículos 1º a 4º de dicha normatividad; así mismo se demuestra que el Sistema de Información de Cartera no se encuentra funcionando correctamente y que se realizan procedimientos o rutinas inadecuados, sin que la administración de la CVP tomara las medidas pertinentes a fin de lograr la adecuada funcionalidad del mismo.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la Ley 42 de 1993 el principio de economía de la vigilancia fiscal consiste en determinar si en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtienen al menor costo posible. Por lo tanto, comprende el Plan de Organización y de todos los métodos y procedimientos relacionados con la administración y protección de los recursos informáticos, funcionalidad de los programas o rutinas, confiabilidad de los registros, eficiencia de las operaciones y la adhesión a las políticas de informáticas, acordes con las establecidas por la organización. (subrayado propio)

#### Observaciones a la Cartera

4.7.9. La cartera morosa y de difícil cobro asciende a \$30.051.71 millones y representa el 85% del total de la cartera. No obstante la Contraloría no encontró evidencia de que se haya realizado gestión de cobro o proceso jurídico alguno para intentar su recuperación. Además se encontró que esta cartera presenta edades de morosidad entre 2 meses a 15 años.

4.7.10. Con el fin de verificar la existencia de las garantías hipotecarias de cada uno de los créditos, la Contraloría tomó una muestra de los 126 adjudicatarios que presentan mayor morosidad y cuyo monto es de \$1.433.16 millones; se pudo comprobar que el 89% de las carpetas revisadas de la cartera no contienen las copias de las garantías reales que le permitan a la CVP iniciar procesos judiciales de cobro. La imposibilidad legal de iniciar, por parte de la Caja, los procesos de cobro coactivo correspondientes le genera a la entidad una presunta pérdida de \$1.282.534.122.54 que constituye detrimento patrimonial.

**CUADRO N° 20  
CARTERA CON GARANTIA HIPOTECARIA**

No. Adjudicatario	Garantía Hipotecaria			Valor Deuda	Porcentaje
	Si	No	Clase		
19	X		Escritura	150.622.502,05	10,51
107		X		1.282.534.122,54	89,49
<b>126</b>	<b>Total</b>			<b>1.433.156.624,59</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: CVP - Dirección de Urbanizaciones - Archivo (carpetas) de créditos concedidos

Adicionalmente, se solicitó a la Dirección de Urbanizaciones información acerca de la cantidad de cartera sin garantía real, a lo cual el Dr. Carlos Alberto Lovera R. respondió mediante radicado N° 2464 de Noviembre 12 de 2002 que "... el listado total de las garantías hipotecarias de las urbanizaciones Arborizadora Alta, Arborizadora Baja y Sierra Morena, las cuales ascienden a 4.122 garantías hipotecarias de 5.717 expedientes revisados."

La situación anterior evidencia que existen en estas urbanizaciones 1595 créditos que no cuentan con garantía real, lo cual impide la realización de acciones administrativas tendientes a la recuperación de los valores que se le adeudan a la Caja, evidenciando graves debilidades en el sistema de control interno y falencias legales que pueden eventualmente acarrearle pérdidas a la entidad.

4.7.11. Para el recaudo de la cartera, la CVP suscribió en el presente año un convenio con el Banco Ganadero que implica pagar \$900 por factura cobrada, lo cual muestra una deficiente gestión financiera en razón de que no existe evidencia de que la CVP haya al menos intentado pactar opciones de reciprocidad con el Banco que le permitieran efectuar un ahorro de recursos.

Por otra parte, el banco se compromete a dedicar toda la red a nivel nacional para realizar el recado de la cartera de la CVP, situación que esta siendo incumplida por la entidad financiera, la cual en la actualidad sólo tiene destinados tres (3) puntos de pago para atender a los usuarios de la Caja. Esta situación fue evidenciada por la Contraloría en virtud de las encuestas realizadas a los usuarios en el barrio Arborizadora Alta.

## **ANEXOS**

**ANEXO N° 1**  
**CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS**

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	NUMERACION DE HALLAZGOS
ADMINISTRATIVOS	60		4.1.1, 4.1.2.1, 4.1.2.2, 4.1.2.3, 4.1.2.4, 4.1.2.5, 4.1.2.6, 4.1.2.7, 4.1.2.8, 4.1.2.9, 4.1.2.10, 4.1.2.11, 4.1.2.12, 4.2.1.1, 4.2.1.2, 4.1.2.3, 4.1.2.4, 4.1.2.5, 4.2.1.6, 4.2.1.7, 4.2.1.8, 4.2.1.9, 4.2.2.1, 4.2.2.2, 4.2.2.3, 4.2.2.4, 4.2.2.5, 4.2.2.6, 4.2.2.7, 4.2.2.8, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.7, 4.4.3, 4.4.4, 4.4.5, 4.4.7, 4.4.8, 4.4.9, 4.4.14, 4.4.15, 4.4.19, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3, 4.5.4, 4.5.5, 4.5.6, 4.6.1, 4.6.2, 4.7.1, 4.7.2, 4.7.3, 4.7.4, 4.7.5, 4.7.6, 4.7.7, 4.7.8, 4.7.9, 4.7.11.
FISCALES	5	\$4.590.327.004,73	4.4.10, 4.4.12, 4.4.16, 4.4.18, 4.7.10,
DISCIPLINARIOS	12		4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.8, 4.3.9, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.6, 4.4.10, 4.4.11, 4.4.13, 4.4.17.
PENALES	1		4.3.6.

**ANEXO N° 5**

**ESTADOS CONTABLES Y SUS NOTAS**  
**CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR**