

## 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, y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital (PAD - 2002), practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Abreviada a la Caja de la Vivienda Popular - C.V.P.

La auditoría se centró en la evaluación de las líneas básicas establecidas en la Fase de Planeación del Proceso Auditor y contenidas en el Plan de Auditoría Sectorial, a saber:

- Evaluación a los Estados Contables
- Evaluación al Sistema de Control Interno
- Evaluación al Presupuesto
- Evaluación a la Contratación
- Evaluación al Plan de Desarrollo y Balance Social
- Evaluación a la Gestión y Resultados
- Evaluación a las Fiducias:
  - ✓ Fideicomiso de Arbolizadora Baja
  - ✓ Fideicomiso Parque Metropolitano

Las líneas de auditoría seleccionadas responden al análisis de la importancia y riesgos asociados a los procesos y actividades ejecutadas.

Las respuestas dadas por la Entidad fueron analizadas, evaluadas e incluidas en el informe cuando se consideraron pertinentes.

Dada la importancia estratégica que la Caja de la Vivienda Popular tiene para el sector vivienda y la ciudad, la Contraloría de Bogotá, espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficiente administración de los servicios públicos, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.



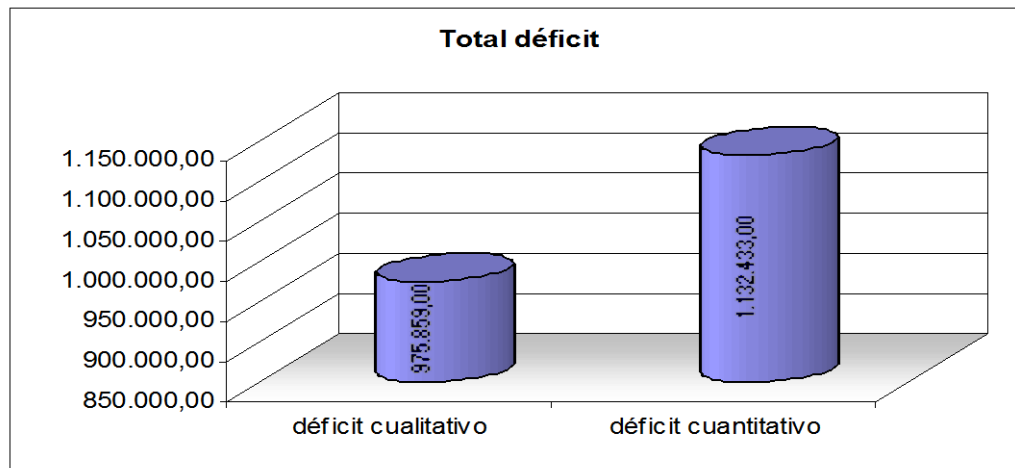
## **1. ANALISIS SECTORIAL DE LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR**

## 1.1 GENERALIDADES

Como en la mayoría de los países de América Latina, en los últimos cincuenta años, Colombia ha registrado una fuerte tendencia a la urbanización<sup>1</sup>, con una tasa de crecimiento de los hogares urbanos de 1,6 veces de la población; anualmente se conforman 120.000 hogares en las ocho principales ciudades del país, generando presión a la demanda actual y futura por la vivienda urbana<sup>2</sup>.

Igualmente, más de 11.5 millones de los hogares del país presentan necesidades básicas insatisfechas, que se ven representadas en la vivienda inadecuada y el hacinamiento, el 40% de las familias pobres del país deben su situación a una vivienda inadecuada y un 20% con carencia de servicios públicos, no hay fuentes de crédito para estos hogares y mientras exista la pobreza, la crisis de la vivienda seguirá vigente.

**GRAFICO N°. 1**  
**DÉFICIT DE VIVIENDA URBANO AL AÑO 2001**



**Fuente:** Documento CONPES No. 3200 Departamento Nacional de Planeación "Bases de la política de vivienda 2002-2006"

Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial. Dirección Infraestructura y Transporte

Al año 2002, el déficit de vivienda se estimó en 2.000.000 unidades, 1.130.000 corresponde a la diferencia entre el número de hogares y el Stock de viviendas (cuantitativo), el 80% se concentra en hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos) y el 20% restante son viviendas susceptibles de mejoramiento (cualitativo). La política del Gobierno Nacional es apoyar los

<sup>1</sup> En 1951 la población urbana era del 39%, en el 2002 es del 72% . Conpes 3200 "Bases de la política de vivienda 2002-2006"

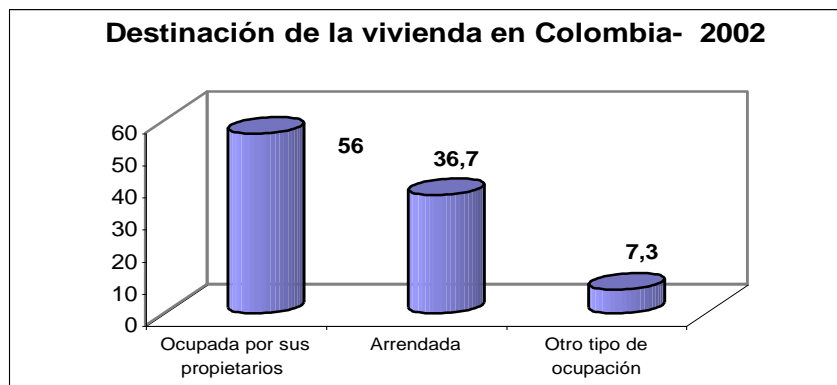
<sup>2</sup> Conpes No. 3.200, septiembre 30 de 2002.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

microcréditos de vivienda, capacitando y fortaleciendo a las Entidades vinculadas a este mercado mediante la expedición de la Ley 795 de enero 14<sup>3</sup> de 2003, igualmente permite efectuar operaciones de leasing habitacional, las cuales tienen por objeto bienes inmuebles destinados a vivienda.

**GRAFICA N.º 2**  
**DESTINACIÓN DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA AL AÑO 2002**



**Fuente:** Estadísticas Cepal 2002. Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial. Dirección Infraestructura y Transporte

El inventario de vivienda en Colombia tiene gran incidencia en la vivienda ocupada por sus propietarios en un 56%, mientras que la que se encuentra arrendada es del 36.7%, éstas generalmente se encuentra con mejor ubicación, servicios e infraestructura que la de autoconstrucción<sup>4</sup>.

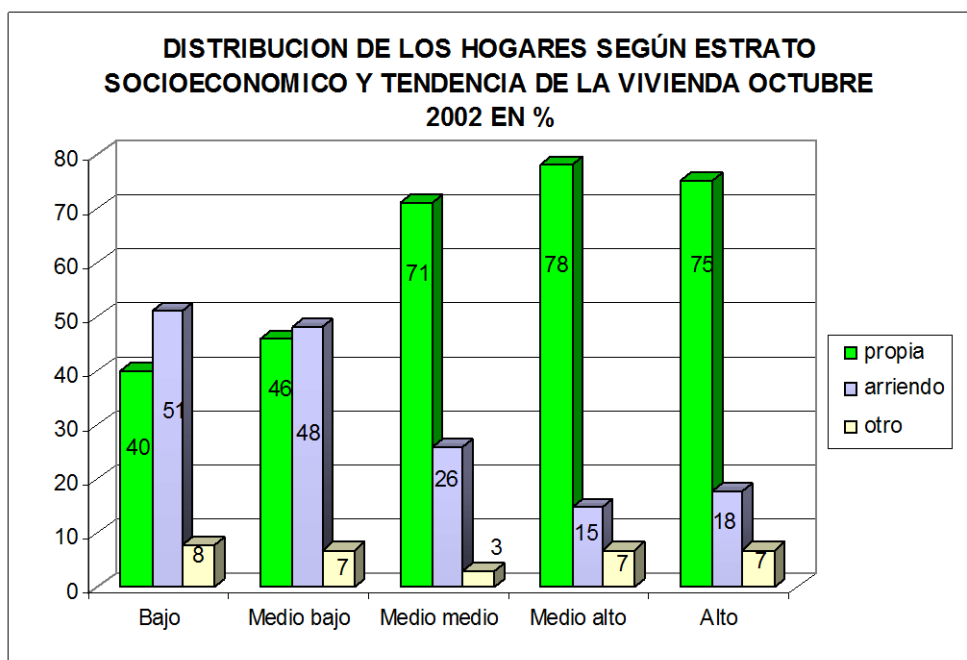
<sup>3</sup> Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero

<sup>4</sup> Lemer, 1987



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

GRAFICA N°. 3  
DISTRIBUCION DE HOGARES



Fuente: Camacol Cundinamarca Departamento de Investigaciones Económicas. Total población 1.475.768.

De acuerdo al estrato socioeconómico, el mayor porcentaje de hogares que vive en arriendo corresponde a los estratos bajos y el medio bajo, contrario a las clases medio alta y alta que vive en lo propio.

Sin embargo, con la política del Gobierno actual pretende resolver el déficit de 1.500.000 viviendas de interés social mediante la construcción de 100 mil VIS por año, a través de convenios fiduciarios con las cajas de compensación familiar, sin la intervención de Inurbe. Igualmente, por la coyuntura que vive el país y la economía, pretende desarrollar políticas como "Calidad de Vida Urbana", pero en condiciones que permitan el desarrollo de una vivienda digna por cuanto entre el 30% y 46%, de los colombianos viven en un lugar que no es adecuado, con cambios en el sistema de subsidio y crédito, para lo cual surgió la necesidad de construir más de 100.000 VIS por año y edificar entre 200 y 250 mil unidades para alquilar y vender.

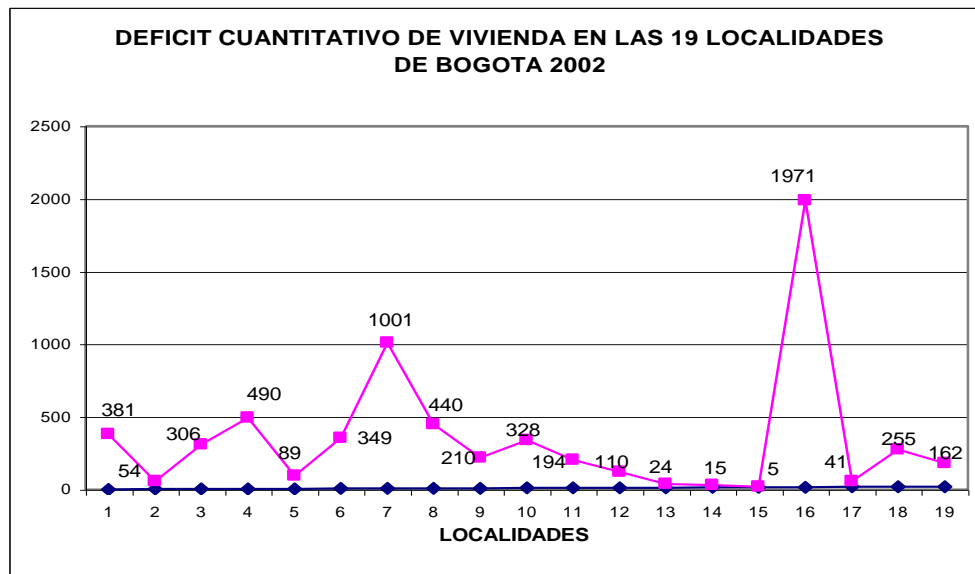
De otra parte, en América Latina la gente pobre invade tierras, es el método acostumbrado de conseguir un terreno, la mayoría de los asentamientos en Perú, Colombia y Venezuela se han formado a través de invasiones<sup>5</sup>, los asentamientos de autoconstrucción en Colombia, Ecuador, sur de Brasil y México, son fundados en tierras pagadas por los habitantes<sup>6</sup>, éstos son ilegales,

<sup>5</sup> La vivienda en América Latina, Alan Gilbert, INDES

<sup>6</sup> Doebele, 1975; Gilbert, 1981;

pues no se ajustan a las reglas de planificación. A nivel de Bogotá, el déficit cuantitativo de vivienda por localidad, según estrato socioeconómico al año 2002, es el siguiente:

**GRÁFICA N°. 4**  
**DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA EN BOGOTA POR LOCALIDADES**



**Fuente:** DAPD Subdirección de Desarrollo Social Área de Desarrollo Humano y Progreso Social  
**Elaboró:** Subdirección de Análisis Sectorial. Dirección Infraestructura y Transporte

El déficit cuantitativo de la ciudad al año 2002, según estimaciones del DAPD para las 19 localidades es de 6.425 viviendas, frente a 1.780.970 hogares, con una población de 6.635.959 personas y 1.203.490 viviendas, como se aprecia en la gráfica No.4. el mayor déficit se presenta en las localidades de: Puente Aranda (16); Bosa (7); San Cristóbal (4); Kennedy (8); Usaquén (1); Tunjuelito (6); Engativá(10); Santa Fe (3); Rafael Uribe (18); Fontibón (9); Suba (11), Ciudad Bolívar (19), Barrios Unidos (12), Usme (5), Chapinero (2), La Candelaria (17); Teusaquillo (13); Los Mártires (14) y Antonio Nariño (15).

Respecto a la población el mayor número de personas se encuentra en la localidad de Kennedy (951.330), Engativá (769.259), seguido por Suba (753.593), Ciudad Bolívar (628.672), San Cristóbal (457.726), Bosa (450.468), Usaquén (439.341), entre otras. Igualmente Bogotá, está conformada por 41.757 manzanas<sup>7</sup> las cuales están distribuidas en las localidades y con el mayor número de manzanas se encuentran: Ciudad Bolívar (4.996), Kennedy (4.736), Suba (4.712), Engativá (3.835), Usme (3.194), Bosa (2.853).

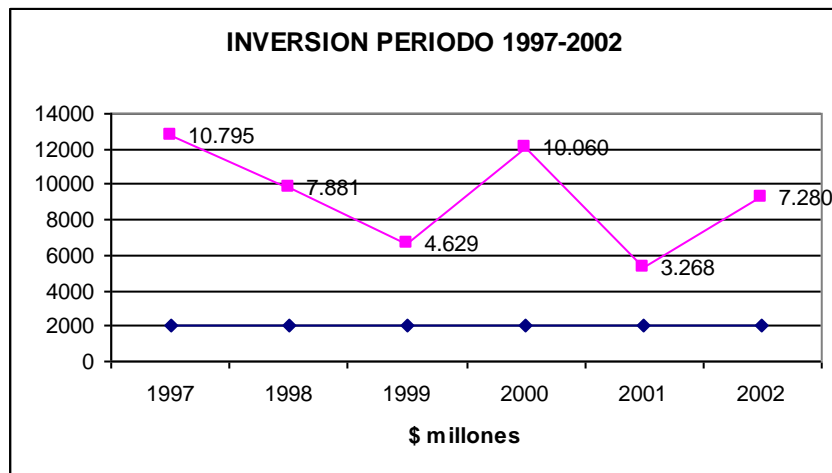
<sup>7</sup> DAPD. Área de Estratificación y Monitoreo. Resultado de la actualización del estudio de 3estratificación socioeconómica del D:C.

De lo anterior se infiere que, la clave para mejorar las condiciones de vida es asegurarse que los insumos a la vivienda se encuentren disponibles, hoy no hay suficiente tierra con servicios, las localidades con déficit de vivienda no las poseen, como el caso de Puente Aranda y Kennedy, las cuales tienen el mayor número de habitantes de la ciudad; en Bosa siendo segunda localidad con déficit de vivienda y sexta en mayor número de población, se encuentra localizado el proyecto gestionado por el Distrito a través de Metrovivienda; igualmente desarrolla el proyecto de “Campo Verde” en Usme.

Respecto de la calidad de vida de los Bogotanos, es preciso señalar, que la localidad de Teusaquillo ocupa el primer lugar en índice global de calidad de vida ICV<sup>8</sup> al igual que sí se toman las variables de educación, ingresos, trabajo y seguridad ciudadana.

De otra parte, mejorar el mantenimiento de los servicios públicos redundaría en grandes beneficios, evitar fugas de agua y mejorar el transporte urbano sería un comienzo formidable, que podría aumentar la calidad de vida, labores que se encuentran dispersas entre las entidades que las desarrollan por falta de una adecuada planeación.

**GRÁFICA N°. 5**  
**INVERSIÓN PROGRAMADA EN LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR \$ CORRIENTES**



**Fuente:** Contraloría de Bogotá, ejecuciones presupuestales Subdirección de Economía y Finanzas,  
Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial. Dirección Infraestructura y Transporte

Como se puede observar, en la gráfica No. 5, la inversión asignada para la Caja de la Vivienda Popular ha sido mínima, desde el año 1998 se tenía prevista su liquidación, sin embargo, en el año 2000 se esperaban recursos de la venta de la ETB, situación que al no darse afectó la ejecución de sus programas. Para

<sup>8</sup> DAMA. Listado de variables relevantes para la gestión ambiental de Bogotá. DAPD

ésta última vigencia la partida presupuestal fue de \$11.256 millones de los cuales \$7.280 millones correspondieron a inversión frente a una ejecución de \$6.710 millones.

## LAS RESPONSABILIDADES DE LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR EN LA POLÍTICA SECTORIAL

Bogotá como ciudad capital, ha sufrido un crecimiento originado por la concentración de población desplazada proveniente de toda Colombia<sup>9</sup> y la afluencia directa de 17 municipios, aumentando la conurbación urbana<sup>10</sup>, producida con Soacha al sur, Funza y Mosquera al occidente y con la posibilidad de conurbar con Chía por el nororiente y con La Calera por el este, que generan un incremento de población con requerimientos mayores de vivienda, algunos son asentados en barrios subnormales, es así como en la ciudad para el año 2000 existían 1.365 asentamientos de origen ilegal<sup>11</sup>.

Las políticas de vivienda se han venido desarrollando en los Planes de Desarrollo, en 1989 se aprueba la ley de reforma urbana, en la que el Estado incorporó todos los instrumentos de intervención y tratamiento del sector en un período que dio paso al modelo actual de Desarrollo Urbano, enfatizando en instrumentos de mercado y relativiza el papel del Estado, en el 2000 con el POT<sup>12</sup> establece políticas centradas en atender el déficit cualitativo y cuantitativo mediante: generación de nuevas soluciones de vivienda las cuales se encuentran en cabeza de Metrovivienda, recuperación de tejidos residenciales, consolidación de sectores deficitarios y reasentamiento de familias de estratos bajos, actividades a cargo de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR.

Los problemas estructurales del sector vivienda en Bogotá, están asociados a la integralidad de las acciones de la administración en torno a la política habitacional, la cuál debe considerar el mejoramiento de la calidad de vida, el aumento de las tasas de empleo y el desarrollo de mecanismos que permitan controlar el precio del suelo. El POT contempla la oferta del suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritaria, que permita disminuir y eliminar la producción informal de vivienda para los estratos más pobres de la población.

La meta para el reasentamiento de zonas de alto riesgo no mitigable y por obra pública para trasladar familias de estrato 1 y 2 que se encuentran asentadas

---

<sup>9</sup> Cerca del 35% de la población de bogota son desplazados. Informe de desplazados Arquidiócesis de Bogotá 2001

<sup>10</sup> Definida esta como la acción de absorber a las pequeñas ciudades por parte de las grandes ciudades o metrópolis como consecuencia del crecimiento desbordado y acelerado de estas.

<sup>11</sup> Ilegalidad entendida como falta de servicios, algo que puede ser resuelto con la provisión de infraestructura

<sup>12</sup> Decreto 619 de 2000, Plan de Ordenamiento Territorial POT.



en dichas zonas por deslizamiento, inundación o por obra pública; al año 2.010 se tienen programadas 4.000 familias, es decir, 1.420 por año, pretendiendo garantizar el bienestar de éstas y la protección y rehabilitación de las zonas intervenidas.

La CVP, tiene la coordinación del programa Reasentamiento de Familias y es una función compartida con la Defensoría del Espacio Público, toda vez que ésta entidad está llevando a cabo la reubicación de 165 familias que habitan el cerro de Monserrate. Las últimas funciones asignadas, tienen que ver con el desarrollo de uno de los programas del POT y hacen relación a la consolidación de los barrios residenciales. Se presenta un desfase entre las actividades que realiza y sus funciones asignadas legalmente.

## 1.2 LA GESTION DE LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR EN LA POLITICA SECTORIAL

La Caja de la Vivienda Popular - CVP, en los últimos años ha tenido una gestión ineficiente y apenas cubre un 2%<sup>13</sup> de las demandas de vivienda que requiere la población.

Durante los 59 años de su accionar, tan solo ha generado cerca de 20.000 soluciones de vivienda, entre unidades básicas y lotes con servicios.

Inició con el sistema de autoconstrucción al que fue cambiando con el de Normas Mínimas de Diseño y Construcción para obras de urbanismo y vivienda en las Colinas, Laches I y Las Lomas I y para el caso de las normas mínimas el barrio La Manuelita iniciando así la época de la “unidad mínima”. En 1974 el programa dar vivienda en alquiler a un precio mínimo a familias de bajos ingresos, víctimas de emergencias o calamidades en tres (3) centros: Laches, Guacamayas y Sierra Morena.

A finales del año 1980, desarrolló alternativas habitacionales para sectores de ingresos medios, destinadas a empleados del Distrito, con el objeto de obtener márgenes de utilidad para financiar planes populares o subsidiados, para ello adoptó el sistema UPAC, con proyectos como La María, El Gualí I y II, así como Candelaria La Nueva, hasta ese momento el más grande que había construido la Caja. En 1988, se da inicio al programa “Ciudad Bolívar”, desarrollo de 10.600 lotes con servicios por autoconstrucción.

El reasentamiento de los hogares inició en 1998 dentro del plan de desarrollo “Por la Bogotá que Queremos”, el que continuó en el Plan de Desarrollo “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado”, en el Objetivo de Justicia Social, mediante transferencias de la administración central y la recuperación de su

---

<sup>13</sup> Balance Social de la Administración de Bogotá, D.C. 1999, Contraloría de Bogotá

cartera, gestión que ha sido de por demás ineficiente, recursos para cubrir gastos de inversión y funcionamiento.

En el año 2000 desarrolló gestiones en torno a Reubicación de Familias, Titulación de Predios, coordinación del componente de mejoramiento de vivienda programa DIC-CB (Convenio de Cooperación técnica con la Unión Europea para atender el desarrollo institucional y comunitarios en Ciudad Bolívar) y terminación de urbanizaciones construidas por la CVP entre 1960 y 1996. Igualmente, en el 2001 asume la coordinación del programa Mejoremos el Barrio y la Casa, mediante la ejecución del proyecto SUR<sup>14</sup> con Bogotá, dirigido a un poco más de 83.000 pobladores de estratos 1 y 2, localizados en 40 barrios de tres zonas aledañas al Parque Entrenubes (Bolonía-Localidad de Usme, Ladrilleras - Localidad de Rafael Uribe y Vía Oriente - Localidad San Cristóbal y Usme), en su gran mayoría con ingresos familiares hasta de 3 SMLV, con déficit de calidad de vida y altos porcentajes de población menor de 15 años<sup>15</sup>.

En cuanto a la gestión de la Entidad en la vigencia 2002, refleja ejecuciones del 63% en los proyectos de Reasentamiento de Familias y Mejoramiento de la vivienda, porcentajes que denotan una deficiente gestión frente a las metas programadas para la vigencia, igualmente frente a lo estimado inicialmente presentó una reducción del 32% en sus recursos que hacen que la ejecución aún sea inferior a lo programado inicialmente, esta falta de efectividad amerita la realización de ajustes en la política de vivienda, lo cual justifica la fusión de la Entidad con otras del sector, en aras de lograr mejores beneficios para las clases menos favorecidas.

En Balance Social sus proyectos principales continúan, sin embargo, el problema social persiste, el proceso de incorporación al perímetro urbano de los asentamientos de origen ilegal carece de reconocimiento razón por la cual el inmueble no es garantía para solicitar un crédito en el sector financiero con las consecuencias de un posible desalojo en cualquier momento. De ahí, que las acciones deben girar en torno a la solución de los problemas en los estratos más necesitados mediante la Unidades de Planeación Zonal-UPZ, las cuales canalizan los recursos de inversión pública para programas y proyectos, debido

---

<sup>14</sup> Decreto 524/02 – Modifica el Decreto 854 de 2001. y delega en el Gerente de la Caja de la Vivienda Popular la representación legal del Distrito Capital para atender las actuaciones de carácter contractual,. Administrativo y financiero que surjan y se requieran con relación al Contrato de aporte financiero y acuerdo separado dentro del proyecto “SUR con Bogotá” (...)

<sup>15</sup> En su ejecución concurren las siguientes entidades del ámbito Distrital: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAAB, Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, Instituto Distrital de Recreación y Deporte-IDRD, Departamento Administrativo del Medio Ambiente-DAMA, Departamento Administrativo de Prevención y Atención de Emergencias-DPAE, Departamento Administrativo de Bienestar Social-DABS, Secretaría de Educación, Jardín Botánico, Caja de la Vivienda Popular-CVP, Departamento Administrativo de Acción Comunal-DAAC, Secretaría de Salud, Departamento Administrativo de Planeación Distrital-DAPD, y las Alcaldías Locales.

a que el 30%<sup>16</sup> de las construcciones existentes presentan deficiencias en servicios públicos, estructura y saneamiento básico.

De otra parte, el funcionamiento y organización del Distrito Capital muestra claras falencias en cuanto a estructura del sector vivienda, se destaca falta de articulación entre las entidades que lo integran, es así como se está adelantando el proyecto de reestructuración funcional y administrativa del Distrito<sup>17</sup> según el cual el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA se transformará en Secretaría Hábitat y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UEPS se transformará en Unidad Administrativa Especial. Adicionalmente, Metrovivienda y la Empresa de Renovación Urbana se fusionarían tomando el nombre de Empresa de Gestión Urbana la cual será vinculada la Secretaría del Hábitat, así como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

El Jardín Botánico José Celestino Mutis, Corporación La Candelaria y Caja de la Vivienda Popular se fusionarán a la mencionada Secretaria. De otra parte, será suprimido el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias- FOPAE y se creará el Fondo Cuenta de Prevención y Atención de Emergencias- FOPAE. Dado que la vivienda constituye un factor determinante de desarrollo social y económico, en la medida que posibilita la disminución de la pobreza y la miseria, reactiva la economía, genera empleo y ninguna política social efectiva puede ser desarrollada sin haberse considerado el problema habitacional, éstas son justificaciones de la Administración Distrital para que proyecte la reestructuración del sector de vivienda, mediante la creación de una Secretaría del Hábitat.

El concepto de hábitat describe el lugar donde se desarrollan las relaciones entre los seres humanos y su entorno. Esta premisa es la que se tiene en cuenta para reorganizar el sector, tratando de integrar estrategias, acciones y recursos del Distrito para hacer realidad el derecho de garantizar una vivienda digna, un medio ambiente sano y la protección del patrimonio cultural.

De ahí que se trate de agrupar bajo ésta Secretaría tres fondos cuentas<sup>18</sup> que le permitirían supuestamente una mayor eficiencia en el gasto público, dada las características de los terrenos reales y potenciales que hacen parte del proyecto de Banca de Tierras a cargo de Metrovivienda.

---

<sup>16</sup> Contraloría de Bogotá, Balance social de la Administración distrital vigencia 2001.

<sup>17</sup> Proyecto de acuerdo 017 de febrero de 2003, Comisión de Gobierno.

<sup>18</sup> Fondo de financiación, creado por el Acuerdo 09 de 1990, Fondo de prevención y Atención de Emergencias- FOPAE, creado por Acuerdo 11 de 1987 y Fondo de Tratamiento de Aguas Residuales- Río Bogotá, creado mediante Decreto 748 de 1995.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

De igual forma, se cruzaría la demanda de vivienda por reubicación y/o reasentamiento de familias, así como impulsar los proyectos habitacionales de interés social con los proyectos ofertados por el sector privado en los suelos urbanos habilitados por la proyectada Empresa de Renovación Urbana, lo que permitiría una mayor rotación del capital de esta empresa. Sin embargo, se desconoce la transversalidad y autonomía que debe tener el sector ambiental fusionando esta actividad administrativa con otras relacionadas con desarrollos habitacionales, de suelo, de renovación urbana, mejoramiento integral de servicios públicos y de patrimonio ambiental, urbano y arquitectónico; sin embargo, se requiere de una reforma más profunda y de largo alcance que incluya las relaciones entre la ciudad y su región circundante, toda vez que no se hace referencia a la creciente y caótica conurbación que se deriva de la expansión de las actividades económicas o de la búsqueda de soluciones habitacionales o recreativas.

De otra parte, estaría el tema de la desvertebración de los recursos para atender y prevenir emergencia de la política de seguridad del Distrito que esta ligada con la función de autoridad local, la cuál es coordinada por la Secretaría de Gobierno. La gestión de la Entidad, se ha visto además enfrentada a fenómenos como el intenso crecimiento registrado en la ciudad durante los últimos años y a la escasez de tierras con servicios en el perímetro urbano.

## **2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO**

## 2.1 NEGOCIOS DE LA ENTIDAD

La Caja de Vivienda Popular fue creada mediante el Acuerdo Distrital No. 20 de 1942, modificado posteriormente por el Acuerdo No. 15 de 1959, a través del cual se reglamenta las competencias y funciones de la entidad; la CVP se crea inicialmente con la misión de atender las necesidades básicas de vivienda de los sectores populares, a través de acciones como producción de materiales e implementación de mecanismos para la compra de vivienda de interés social en el distrito capital, mecanismo éste que ha dejado de operar y que relacionado con el bajo índice de recuperación de Cartera, ha ocasionado que en la actualidad la entidad no cuenta con fuentes adicionales de ingreso que le permitan financiar los proyectos que actualmente se encuentran sin desarrollar, entre estos, los correspondientes a los Fideicomisos: Parque Metropolitano, Arborizadora Baja y Parques de Atahualpa que después de diez años de haberse iniciado se encuentran, el primero en liquidación parcial y los dos últimos en liquidación total, con un alto costo de inmovilización de recursos Públicos y como resultado de mala Gestión.

“Durante los 59 años de su accionar, la CVP ha implementado procesos que se pueden ver reflejados en cerca de 20.000 soluciones de vivienda, entre unidades básicas y lotes con servicios. Su principal acción se llevó a cabo en la década de los 80 cuando por Decreto de la Administración Distrital se le asigna la ejecución del proyecto denominado “Ciudad Bolívar” y con el cual se desarrollan cerca de 10.600 soluciones habitacionales con recursos provenientes de un empréstito de la banca multilateral BID; así mismo, desde su creación como entidad autónoma de derecho público en el 42, ha ido transformando paulatinamente su accionar, en la medida en que las políticas de vivienda de la administración Distrital se han adecuando a las necesidades de la ciudad y las prioridades de los planes de desarrollo propuestos. Veamos algunos de los momentos más destacados:

- Entre 1942 y 1957 desarrolló programas de vivienda unifamiliar de dos plantas, que constituyeron la primera respuesta de calidad en términos urbanísticos y arquitectónicos en proyectos como Modelo Norte, Primera de Mayo, Buenos Aires, Acevedo Tejada, La María y Centenario.
- Hacia el año de 1966, y hasta principios de la década de los 70, la Caja con el propósito de atender la creciente demanda, se dio a la tarea de adelantar planes populares masivos mediante la creación de mecanismos de financiación bajo la modalidad del sistema de autoconstrucción mediante grupos de trabajo asesorados por la Caja, cambiando posteriormente al sistema de Normas Mínimas de Diseño y Construcción para obras de urbanismo y vivienda. Como resultado de esto, quedaron obras como la habilitación del asentamiento subnormal denominado Las Colinas, Laches I

y Las Lomas I y para el caso de las normas mínimas el barrio La Manuelita iniciando así la época de la “unidad mínima”.

- En 1974 la Caja estableció el programa para dar vivienda en alquiler a un precio mínimo a familias de bajos ingresos, víctimas de emergencias o calamidades. Este programa contaba con tres centros Laches, Guacamayas y Sierra Morena. Era el programa de Viviendas Transitorias, y se les llamó así porque daban albergue temporal hasta que sus ocupantes mejorasen su situación económica o accedieran a algún plan de unidades básicas de la Entidad.
- A finales de 1979 e inicio de los 80, la Caja acometió el desarrollo de alternativas habitacionales para sectores de ingresos medios, destinadas a empleados del Distrito y Hogares con ingresos medios de la Capital, con el objeto de obtener márgenes de utilidad para financiar planes populares o subsidiados, para ello adoptó el sistema de financiación en Unidades de Poder Adquisitivo Constante UPAC, resultado concreto el desarrollo de proyectos como La Maria, El Gualí I y II, así mismo, desarrolló su programa piloto Candelaria La Nueva, hasta ese momento el más grande que había construido la Caja.
- En 1988, se da inicio al programa de mayor envergadura que haya desarrollado “Ciudad Bolívar”, el programa consistía básicamente en desarrollo de 10.600 lotes con servicios para ser desarrollado por autoconstrucción.

En el año de 1998 y a través del Acuerdo No. 026, se determinó que una de las funciones principales de la CVP, es la relacionada con la oferta de vivienda para la ejecución de los planes de reubicación de familias; tal acuerdo dispuso que: “Las viviendas que estén ubicadas, (...) en zonas de riesgo o en afectaciones viales y/o de servicios públicos deberán ser reubicadas.” Determinó además que: “la Caja de la Vivienda Popular (...), promoverá dentro de los constructores privados la construcción de vivienda de interés social para los beneficiados por la reubicación. Así mismo, podrá facilitar la oferta de vivienda de interés social a través de las entidades financieras apropiadas. “

La Caja de la Vivienda Popular, es la Entidad que en el Distrito Capital se ha especializado y ocupado del tema del reasentamiento de los 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, para lo cual ha generado proyectos importantes como el denominado “Suministro De Vivienda Para Reubicar Familias En Alto Riesgo y/o Ocupantes Del Espacio Publico”, el cual fue suscrito y desarrollado dentro del plan de desarrollo “Por la Bogotá que Queremos”.

Con la expedición del Decreto No. 440 de 2001, mediante el cual se adopta el Plan de Desarrollo “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado”, se pretende, a

través del Objetivo de Justicia Social, mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de habitación, entre otras cosas, con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad; dentro de dicho plan la entidad es la coordinadora del programa “Mejoremos el Barrio y la Casa” inscrito dentro del objetivo de Justicia Social el cual propende por el desarrollo de acciones que buscan el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento urbano básico de los barrios, como el mejoramiento por parte de las familias de su lugar de habitación y la capacitación para participación social”(párrafo “.....” extractado de la Rendición de Cuenta 2002).

## ACTIVIDADES RELACIONADAS EN EL INFORME DE GESTIÓN Y RESULTADOS

- VITRINA INMOBILIARIA

El 23 de Septiembre del 2002 se abre convocatoria a los urbanizadores privados con el objeto de identificar y seleccionar dentro del sector privado de la construcción, oferta de vivienda de interés social hasta de 50 SMMLV en la ciudad de Bogotá para ser presentada a las familias objeto de atención de la Caja de Vivienda Popular que se encuentran en el proceso de adquisición de vivienda.

Entre el 10 y 22 de diciembre del 2002 se promocionan cinco proyectos de vivienda nueva, un proyecto de lote con servicios y se cuenta con un stand para vivienda usada.

320 hogares visitaron la vitrina inmobiliaria.

- EVENTOS

Se realizaron tres (3) eventos de difusión con los que se pretendía dar a conocer la real situación de la crítica problemática de sectores poblacionales urbanos que se encuentran en riesgo sísmico, para concertar una política pública de mitigación con los diferentes actores participantes en la producción social de vivienda. También se busca aportar información a la población de los diferentes aspectos normativos y técnicos de la construcción, sensibilizándolos y creando conciencia sísmica, para que asuman su papel de corresponsabilidad en la búsqueda de soluciones integrales participativas, y que se llevaron a cabo en su totalidad, así:

- Foro Nacional: la estructura temática se orientó a presentar un diagnóstico en cifras de la problemática, planteando el reforzamiento estructural como política pública, el foro se convocó conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo, con quienes se coordinó la convocatoria, logística, ponencias y recursos para la financiación del evento, la ejecución directa se hizo a través de la firma CENAC, quienes además moderaron el evento. El Foro Nacional



se plantea como una convocatoria abierta y sin costo de inscripción, con el fin de contar con una participación amplia y democrática de los diferentes actores y operadores de la política pública de vivienda. Por tanto, se aspiraba a contar con la participación de Ciento Cincuenta (150) inscritos, de las diferentes entidades nacionales, distritales y locales. Para tal efecto, se conformó un directorio de Ciento Ochenta y Cinco (185) invitados por parte de la CVP y Ciento Cincuenta (150) invitados por parte del Ministerio de Desarrollo Económico para un total de Trescientos Treinta y Cinco (335) invitados.

- Evento (seminario) presentación a los oferentes de asistencia técnica quienes actúan como operados de programas de vivienda nueva y mejoramiento de vivienda, en la modalidad de construcción en sitio propio, modalidad que es subsidiada por el gobierno nacional a partir de construir vivienda nueva en lotes urbanizados en barrios legales o mejorar a través de procesos técnicos la condición estructural de la Vivienda. Con los oferentes técnicos se han realizado dos (2) reuniones preliminares de trabajo, antecedente a la convocatoria del seminario. La primera contó con la participación de veintisiete (27) personas, de veinticuatro invitaciones enviadas. En ella se realizó una presentación general de los programas, se entregaron documentos preliminares de los proyectos planteados y se desarrolló una sesión de debate sobre los alcances del programa de vivienda frente a los recursos derivados de la política pública en vigencia.
- De otra parte, se destacó el momento coyuntural que se presenta, por el cambio de gobierno realizado en el mes de agosto, sin que hasta el momento se tenga conocimiento de las nuevas disposiciones estatales, con referencia a la asignación y aplicación del subsidio de mejoramiento de vivienda. Como conclusión, se planteó la elaboración por cada entidad de una estructura de costos en la prestación de los servicios de asistencia técnica, para tener una referencia económica en la implementación del proyecto de asistencia técnica. También se les suministró un formato resumen de las actividades desarrolladas por cada entidad, para establecer un indicador de la experiencia adquirida. La segunda reunión, más reducida, contó con la participación de diez (10) asistentes, en ella se abordaron otras acciones en las cuales se pueden incorporar las entidades de asistencia técnica, como la capacitación de maestros de obra, el diseño y la publicación de la cartilla, realización de talleres de promoción y la elaboración de estudios o consultorías referentes al tema.
- Evento (seminario) presentación academia, participaron decanos de las facultades de arquitectura e ingeniería, el objetivo era informar la intervención de la entidad para la solución de la problemática de las del déficit de vivienda, relacionándolo con el planeamiento urbano, el



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

ordenamiento y las alternativas de participación del estudiantado en prácticas académicas, que por un lado coadyuven al cumplimiento de los fines del proyecto y por otro permitan vincular a la academia con la realidad urbana de las áreas informales a través de un mecanismo de cooperación interinstitucional que hemos dado por denominar los CONSULTORIOS TÉCNICOS. Con las facultades de Arquitectura e Ingeniería se han realizado tres (3) reuniones de trabajo, como conversatorios preliminares a la convocatoria del Seminario. En la reunión inicial asistieron trece (13) delegados de universidades, de dieciséis (16) instituciones convocadas. En ella se realizó una presentación general del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y luego de algunas inquietudes planteadas se realizó la presentación del Programa de Mejoramiento de Vivienda. También se hizo entrega del documento preliminar para la capacitación de maestros de obra, con el compromiso de recibir propuestas concretas, para la realización de los cursos directamente en las localidades priorizadas. En la segunda reunión, se identificaron diferentes opciones de intervención desde la academia, con base en el documento preliminar suministrado a las instituciones en el cual se consideraban un abanico de actividades que armonizan con la misión académica y pedagógica. Como un segundo tema, se expusieron diferentes experiencias pedagógicas dirigidas a maestros constructores como actores directos de la consolidación de vivienda y a los profesionales en cursos de postgrado. Dentro de la dinámica de análisis se reflexionó sobre la participación de los estudiantes en procesos de asistencia y acompañamiento técnico y la ejecución práctica de las tesis de pregrado.

- Capacitación de 390 maestros de construcción, con lo que se pretendía aportar elementos teóricos y prácticos, que fortalezcan la estructura conceptual del constructor barrial en los aspectos éticos, legales, constructivos y administrativos de la ejecución de la obra, para el desarrollo de construcciones sismo resistentes. (ver anexo No. 10. Listado maestros capacitados).

Durante la vigencia auditada la Caja de la Vivienda Popular no fue objeto de reestructuración, en razón que ésta ya se había realizado, mediante los Acuerdos Nos. 002 y 004 del 24 de noviembre de 2000, emanados de la Junta Directiva de la C.V.P. Sin embargo, con base en la sentencia de revisión de la Honorable Corte Constitucional relacionada con el despido de personal y con el propósito de darle cumplimiento, la Entidad durante la vigencia auditada procedió a realizar los trámites legales tendientes a la modificación de la planta de personal, para lo cual se desarrollaron las siguientes actividades de carácter administrativo:

- Elaboración de la justificación económica, proyecto de acuerdo de la Junta

Directiva, presupuesto ajustado, ejecución presupuestal a 31 de agosto de 2002, PAC a 31 de diciembre de 2002 y disponibilidad presupuestal, documentos indispensables para solicitar a la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda el concepto para efectuar el traslado presupuestal.

- Mediante el oficio N° 1052 de 06 de septiembre de 2002, se solicitó al Director de Presupuesto Distrital el concepto para efectuar el traslado presupuestal.
- Con el oficio N° 1952 SOFI 10-10 del 06 de septiembre de 2002, la Caja solicitó al Director de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda sobre la viabilidad presupuestal para la modificación de la planta de personal.
- La Caja elaboró el documento de justificación para la modificación de la planta de personal y el proyecto de acuerdo de la Junta Directiva.
- Se solicitó a la Directora del Servicio Civil el concepto para la modificación de la planta, según oficio OJ 113-2002 de 03 de septiembre de 2002.
- Posteriormente y una vez obtenidos los documentos citados, la Junta Directiva, órgano competente para efectuar la modificación de la planta de personal, se reunió y aprobó la expedición de los Acuerdos Nos. 002 de 2002, por medio del cual se aprobó el traslado presupuestal de gastos de funcionamiento y el 003 de 2002, por el cual se modificó la planta de personal de la C.V.P., en este Acuerdo la Junta Directiva facultó a la Gerente General de la Entidad para la expedición del Manual de Funciones, de conformidad con los nuevos cargos creados en cumplimiento del artículo 122 de la Constitución Política, el que establece que no habrá empleado público que no tenga funciones detalladas en la Ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta.

De acuerdo con lo anterior la C.V.P., reintegró a siete (7) funcionarios el día 02 de diciembre de 2002.

Efectivamente, mientras que la Caja cuenta con una planta de personal de 70 funcionarios que le representaron un gasto total durante la vigencia de 2002 de \$826,2 millones, para esta misma vigencia fiscal se celebraron treinta y cinco (35) contratos de prestación de servicios por valor de \$2.161'752.612.00, situación que evidencia falta de planeación con que se realizó el proceso de reestructuración en la Entidad, además este sistema de contratación transitorio por el solo hecho de su temporalidad no garantiza una eficaz prestación del

servicio.

Por otra parte, la cartera manejada por la entidad, a 31 de diciembre de 2002 ascendió a \$38.283,9 millones, hecho este que no le conviene a la Entidad, ya que \$12.468.4 millones (30.7%) de la cartera representada en 7.571 usuarios se encuentran en mora con la CVP, sin que la administración haya realizado ninguna gestión de cobro que permita su eficiente recuperación.

Del total de cartera, \$8.714,3 millones equivalentes al 69.9% presenta una mora entre dos y cinco años, de los cuales los mayores valores se ubican en los rangos de tres a cuatro años con \$2.469.5 millones, seguida por el rango entre dos y tres años con una participación de \$2.113.4 millones; en tercer lugar se ubican los morosos de cuatro a cinco años que presentan un monto de \$2.038.45 millones.

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

## 2.2 SITUACION FINANCIERA

La fuente principal de financiación de la Caja de vivienda Popular se deriva de la recuperación de cartera hipotecaria, que durante la vigencia fiscal del 2002 reportó ingresos por valor de \$4.333.3 millones, finalizando a diciembre 31 con un saldo de \$38.283.9 millones (reporte de cartera); la Contraloría ha evidenciado que presenta los siguientes inconvenientes:

- Un alto grado de morosidad.
- No existe en la entidad procedimiento para el cobro persuasivo y o coactivo.
- Sobre gran parte de los beneficiarios, la Entidad no tiene el respaldo hipotecario que permita la recuperación a través de la acción de cobro coactivo.
- Solo el 5% de los Adjudicatarios registra información telefónica en la base de datos.
- Cuando el inmueble ha sido enajenado en varias ocasiones, se genera incertidumbre en el nuevo propietario sobre un compromiso de pago (lo anterior, se produce por el hecho de que la enajenación del inmueble se ha realizado sin haberse adelantado el correspondiente tramite de sustitución).
- Se evidencia que la Administración de la CVP muestra una deficiente gestión en la recuperación de la Cartera

A ello se suma el hecho de que las FIDUCIAS que hubieren podido ser otra

fuentes de financiación, desde 1993, fecha en la cual se constituyeron, no arrojaron ningún resultado positivo para la administración y solo se han constituido en una fuente de recursos inmovilizados con gran deterioro por el costo social y financiero que las mismas representan, hasta tal punto que hoy, pasados diez años, el estado de los fideicomisos es el siguiente:

- Fideicomiso Parque Metropolitano, en Liquidación parcial
- Fideicomiso Arborizadora Baja, en el Liquidación Total
- Fideicomiso Parques de Atahualpa en Liquidación Total

Durante el transcurso del desarrollo al proceso auditor en el tema de las FIDUCIAS, se evidencia que al finalizar la liquidación que se encuentra en proceso, el resultado financiero frente a la inversión arroja resultado Negativo, lo cual se constituirá en detrimento patrimonial por mala gestión, que solo será cuantificable, como ya se dijo, una vez finalice el proceso de liquidación

Al aplicar los indicadores financieros en los estados contables de la entidad, a 31 de diciembre de 2002, se refleja la gran incidencia de la cartera, así:

Rotación de la Cartera: Ventas / Cuentas por Cobrar

$$= \frac{6.965.061.059.52}{38.234.039.460.03} = 0.18 \text{ veces}$$

El resultado de este indicador muestra que durante el año 2002 la Caja de la Vivienda Popular sólo cobró a sus deudores, en promedio, 0.18 veces; es decir, los valores inferiores a 1, como es el caso, ratifican la inestabilidad financiera de la entidad.

Razón de Liquidez =  $\frac{\text{Activo Corriente}}{\text{Pasivo Corriente}}$

$$= \frac{18.561.560.655.38}{7.743'541.534.91} = 2.39$$

Dentro de los estados contables, en la parte corriente se contempla la cartera a largo plazo, razón por la cual se descontó lo correspondiente a largo plazo, según libro mayor, para aplicar el presente indicador, cuyo resultado muestra que por cada peso que la entidad debe cancelar en el corto plazo, cuenta con \$2.39 como respaldo, anotando que la cartera de la entidad por su deficiente gestión de recuperación, presenta mora de hasta 15 años, por lo cual debe considerarse como deudas de difícil cobro, precisamente por su antigüedad.

Capital de Trabajo = Activo Corriente - Pasivo Corriente

$$= 18.561.560.655.38 - 7.743.541.534.91 = 10.818.019.120.47$$

Si bien es cierto el Capital de Trabajo para el cumplimiento de su misión institucional, según los registros contables, a 31 de diciembre de 2002, arroja un valor de \$10.818.1 millones, la Contraloría observa que este capital de trabajo, ante la expectativa histórica evidente de recaudo por concepto de cartera hipotecaria, en forma ajustada por los resultados observados en el desarrollo del proceso Auditor, quedaría así:

	<u>Millones de \$</u>
• Efectivo.....	\$6.630.6
• (+) Recaudo Deudores Cartera Corto Plazo*.....	4.333.3
• (+) Otros Deudores (1470).....	1.579.4
• (-) Pasivo Corriente.....	<u>7.743.5</u>
Total Capital de Trabajo Neto Ajustado.....	4.799.8

\* Según Cuadro de Ejecución Presupuestal

La anterior apreciación, no tiene otro objetivo que ajustar de manera real el resultado del Capital de Trabajo de la Caja.

Nivel de Endeudamiento = Total Pasivo / Total Activos

$$= \frac{16.939.794.258.75}{37.126.067.109.05} = 0.46$$

El anterior resultado refleja que la Caja por cada peso invertido en activos, 46 centavos han sido financiados por terceros; o lo que es lo mismo afirmar que el 46% de los recursos utilizados fueron financiados por terceros, porcentaje considerado alto.

De acuerdo a los resultados arrojados por los anteriores indicadores financieros, se observa que la situación de la entidad es preocupante y permite concluir que la Caja de la Vivienda Popular, por la estructura de recaudos, no esta generando los recursos financieros necesarios para su autosostenibilidad y por lo tanto, no es financieramente viable.

**TABLA No. 1**  
**ACTIVO A DICIEMBRE 31 DE 2002**

ACTIVO	Millones \$	%
1. Efectivo	6.330.64	17.05
2. Deudores	26.791.33	72.16
3. Inventarios	242.66	0.66
4. Propiedades Planta y Equipo	673.49	1.81
5. Otros Activos	3.087.95	8.32
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>37.126.07</b>	<b>100.0</b>

Fuente de Información: Estados Contables de la CVP, a 31 de diciembre de 2002

**EFFECTIVO:** \$6.330.6 millones constituye el 17.05% del activo total, el cual se encuentra representado en caja, bancos y corporaciones y corresponden a ingresos por diferentes conceptos, dentro de los cuales el más representativo es la cartera por los diferentes planes de vivienda.

**DEUDORES:** \$26.791.3 millones, corresponden al 72.16% del total del activo y están constituidos así:

- Venta de bienes \$38.202.5 millones
- Otros Deudores ingresos \$1.579.4 millones. Dentro de esta subcuenta se contemplan prestamos hipotecarios a empleados de la Caja.
- Deudas difícil cobro de \$81.8 millones.
- Menos: provisión \$13.072.3 millones.

**INVENTARIOS:** \$242.7 millones que corresponden al 0.66% del total del activo.

**PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO:** \$673.5 millones que constituyen el 1.81% del activo total.

**OTROS ACTIVOS:** Constituye el 8.32% del total del activo con \$3.088 millones, este rubro lo integran los cargos diferidos por materiales y suministros, bienes entregados a terceros representado en el comodato del inmueble de Tibabita.

**TABLA No. 2**  
**PASIVO A DICIEMBRE 31 DE 2001**

PASIVO	Millones \$	%
1. Cuentas Por Pagar	5.047.86	29.80
3. Obligaciones Laborales y de Seguridad	923.88	5.45
4. Pasivo Estimados	10.899.73	64.34
5. Otros Pasivos	68.33	0.41
<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>16.939.79</b>	<b>100.0</b>

Fuente de Información: Estados Contables de la CVP, a 31 de diciembre de 2002



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

CUENTAS POR PAGAR: \$5.047.9 millones, correspondiente al 29.8% del total del pasivo y lo integran los acreedores (\$34.9 millones) por las obligaciones generadas en la adquisición de bienes y servicios, depósitos recibidos de terceros (\$3.953 millones) y las sentencias judiciales (CONIC S.A. \$1.060 millones)

OBLIGACIONES LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL: \$923.9 millones representa el 5.45% del total del pasivo.

PASIVOS ESTIMADOS: \$10.899.7 millones que representan el 64.34% del total del pasivo y corresponde al valor de las demandas por procesos laborales que cursan en contra de la Caja por valor de \$1.101.7 millones, demandas por procesos administrativos por \$670.1 millones y la provisión para pensiones por valor de \$9.127.9 millones.

OTROS PASIVOS: \$68.3 millones que corresponde al 0.41% del total del pasivo.

PATRIMONIO:

El patrimonio institucional de la Caja de la Vivienda Popular corresponde a un valor de \$20.186.3 millones.



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

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

La Contraloría de Bogotá, fundamentada en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política Colombiana y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Abreviada a la Caja de la Vivienda Popular, 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 2002 y el Estado de la Actividad Financiera, Económica y Social por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2002, (cifras que fueron comparadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas, se realizaron conforme con 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 al 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 auditor, serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de ciudadanía, fin último del control.

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

De acuerdo con la evaluación realizada al Sistema de Control Interno en la Caja de la Vivienda Popular, su implementación es ineficiente, ya que no garantiza una correcta salvaguarda de sus recursos, se presentan grandes debilidades especialmente en todo lo relacionado con Administración del Riesgo, Organización de los Elementos, Documentación, sobre todo en lo que tiene que ver con la oportunidad y confiabilidad de la información y establecimiento de procedimientos actualizados para las áreas misionales. Por tal razón, la calificación definitiva de su evaluación fue de 1.99, ubicando a la entidad en un Rango Malo y Alto Riesgo, presentando mejoramiento, comparada con la calificación obtenida en la evaluación de la vigencia anterior la cual fue 1.84.

El principal renglón de ingresos está constituido por la Cartera Hipotecaria; la CVP no cuenta con mecanismos de control adecuados que le permitan un recaudo oportuno y eficiente de los valores que le adeudan. El 32.57% de la cartera presenta morosidad superior a un año e incluso existen morosidades de hasta 15 años, sin que la administración haya realizado gestión alguna para recuperar estas acreencias.

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

Adicionalmente, las dificultades de la comunidad que debe atender la entidad, como son entre otros, "proporcionar a las familias de bajos ingresos que carezcan de alojamiento conveniente, los medios necesarios para 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 o reconstrucción de viviendas"; no se compadecen con el monto de recursos que se asignan en el presupuesto de la Caja y con la fuente primaria de financiación, como es la recuperación de su cartera hipotecaria; la asignación presupuestal destinada inicialmente a la

inversión para la vigencia de 2002 fue de \$10.700.0 millones, que con la suspensión y recorte presupuestal alcanzó la cifra de \$7.280.1 millones.

La CVP suscribió en el año 1993 tres encargos de Fiducia Mercantil con Fiduciaria Tequendama, en donde la Caja entrega el derecho de dominio y posesión a la Fiduciaria de los predios Arborizadora Baja, Atahualpa y Parque Metropolitano, los cuales se encuentran activos al momento de la evaluación de la cuenta de 2002.

Los tres encargos fiduciarios tienen como objeto la estructuración y desarrollo en el predio fideicomitido de un proyecto habitacional que deberá presentar para dichos efectos el Constructor. Una vez construido, el Fiduciario deberá transferir las unidades resultantes a las personas que el Constructor indique.

Dentro de la proyección estimada para los encargos fiduciarios, se tenía previsto la construcción de 2.620 soluciones de vivienda de acuerdo a las propuestas de los constructores, convalidadas en Juntas Provisional del Fideicomiso respectivamente y en donde se establecía la composición de cada proyecto, así:

- Proyecto de Arborizadora Baja con 220 apartamentos
- Proyecto Parque Metropolitano con 1.480 apartamentos
- Proyecto Atahualpa con 920 apartamentos

Como plazo de ejecución se estableció el máximo para este tipo de fiducias, que es de 20 años.

Como resultado del desarrollo de los Fideicomisos, en un período de 10 años de la constitución de los Fideicomisos, únicamente se ha cumplido con el 43% de lo proyectado, es decir, se han entregado 1.130 apartamentos.

Es de anotar, que las demoras en la iniciación de los proyectos han dificultado el cumplimiento del objeto pactado, desfases que originan diferencias entre las condiciones financieras y de desarrollo urbano existentes entre la época de constitución del encargo fiduciario y la época en que se dio finalmente la viabilidad al proyecto.

Esta situación conlleva también a un desfase en las proyecciones estimadas del pago del lote y el beneficio esperado por la CVP, máxime cuando en los Fideicomisos de Atahualpa y Arborizadora Baja no se establecieron mecanismos de indexación de los lotes Fideicomitidos.

En ese orden de ideas, el estado actual de los Fideicomisos no puede ser otro,

que el de negocios improductivos, que más que generar beneficios a la CVP han generado tal incertidumbre financiera, que en estos momentos el encargo de Arborizadora Baja se encuentra en liquidación, sin haberse desarrollado una sola solución de vivienda y con unos pasivos a cubrir por el Fideicomiso con cargo a los activos de la Fiducia, que no son otros que los lotes entregados por la Caja a la Fiduciaria Tequendama.

Respecto al fideicomiso de Parque Metropolitano, solo sea ha desarrollado el 30% del proyecto después de 10 años de ejecución y de haber intervenido tres constructores, el último de los cuales CONSTRUCTORA NORMANDIA fue embargado por terceros y por incumplimiento de sus obligaciones, el contrato de construcción se encuentra en proceso de liquidación. Es decir, el Fideicomiso presenta pasivos que afectan el desarrollo del proyecto, como es la sustitución de garantías hipotecarias a otros lotes sin desarrollar, con gran parte de obras de urbanismo sin desarrollar o inconclusas que afectan a los residentes actuales, además de otras obligaciones económicas para el desarrollo de Portales I, como son los costos de gerencia del proyecto, honorarios de construcción, hacen prever que el beneficio estimado no se cumplirá.

El tercer encargo Fiduciario corresponde a Atahualpa, donde se construyó el 75% del proyecto, en la actualidad cuenta con un constructor ilíquido al igual que el fideicomiso, razón por la cual, se acuerda su liquidación; recursos que de no ser aportados por el constructor, estarían en situación similar al proyecto de Arborizadora, de vender el lote sin desarrollo para cubrir los pasivos y proceder a su liquidación.

Como se puede concluir, la CVP más que generar beneficios con estos Fideicomisos, ha puesto en riesgo los activos de la entidad, por cuanto 10 años después de constituidos no ha recuperado el valor de los mismos y mucho menos las utilidades esperadas.

Para su desarrollo, esta auditoría seleccionó y evaluó los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado, Nos. 3075 "Reasentamiento de Familias" y el 7328, "Mejoramiento de Vivienda", de los que se observó que el avance físico, financiero y presupuestal no fue efectivo, en cuanto a los programas y prioridades definidos, como se puede evidenciar a través de cada una de las inconsistencias presentadas en este informe.

Los hallazgos presentados en los párrafos anteriores, nos permiten conceptuar que en la gestión adelantada por la administración de la entidad, no se acatan las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones; no ha implementado un Sistema de Control Interno que le ofrezca garantía en el manejo de los recursos, lo cual ha incidido para que en la adquisición y uso de los recursos no

se manejen criterios de economía, eficiencia y equidad. Así mismo, no se cumplió con un porcentaje significativo en las metas y objetivos propuestos.

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

### **Opinión Sobre los Estados Contables**

A continuación se emite la opinión, como resultado del desarrollo del proceso auditor, sobre los Estados Contables de la Caja de la Vivienda Popular, a 31 de diciembre de 2002:

El Sistema de Control Interno Contable presenta deficiencias que le impiden a la administración contar con una información confiable necesaria para la toma de decisiones administrativas, contraviniendo lo establecido en Artículo 2 de la Ley 87 de 1993, referente a los logros de los Objetivos del Sistema de Control Interno, ya que en el proceso contable no se garantiza la oportunidad y confiabilidad de la información financiera, económica y social, como tampoco en sus registros; así mismo, el proceso de Control Interno Contable no conlleva al cumplimiento de la normatividad establecida en el Plan General de Contabilidad Pública y demás normas concordantes.

La información financiera, económica y social no cumple fielmente con las normas conceptuales, técnicas y de procedimientos establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública, en razón que presenta deficiencias en la oportunidad y confiabilidad de la información, así como en sus registros; los mecanismos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable presentan deficiencias considerables.

Existen deficiencias en la segregación de funciones en la Dirección Financiera de la Caja, la contabilidad se lleva a cabo a través de un contrato de prestación de servicios, cumpliendo sus funciones de acuerdo con las instrucciones impartidas por la Dirección Financiera, sin que exista la suficiente independencia para ejercer las responsabilidades correspondientes. Esto debido a la carencia de una oficina de contabilidad dentro de la estructura organizacional actual, que le atribuya como funciones tomar parte activa en la toma de decisiones, como ocurriría de contarse con un contador de planta.

Para el área de contabilidad no existe un Manual de Procedimientos acorde con lo que se realiza, ya que éste se encuentra desactualizado, lo que conlleva a que no haya conformidad con la adopción de un sistema de información contable que atienda lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública;

así mismo, los procedimientos aplicados presentan deficiencias, conllevando a las inconsistencias relacionadas en el presente informe. No existe un control entre las diferentes áreas, para conciliar, depurar y efectuar los ajustes pertinentes en las diferentes cuentas reales de los estados contables.

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. que trata del Diligenciamiento de Estados Contables, 3.3.3. Estructuración de los Estados Contables, 3.3.3.1. Balance General al no clasificar rubros del balance como la cartera en partidas corrientes y no corrientes.

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, conforme a lo estipulado en el Plan General de Contabilidad Pública, numeral 1.2.7.2.

Como resultado del arqueo de caja menor a la Dirección Administrativa, se determinó que no se da cumplimiento con lo normado en el Decreto 686 de 1998 y el Manual para el Manejo y Control de Cajas Menores, adoptado mediante la Resolución 1352 de 1998, expedido por la Secretaría de Hacienda Distrital; así como a normas presupuestales tales como la Resolución 465/99, numeral 5.4.2, literales 2 y 4, y el Acuerdo 24 de 1995, dado que se efectúan giros de compromisos correspondientes a vigencias anteriores, constituyéndose en legalización de hechos cumplidos.

Se evidenció que en lo referente a la cuenta de Efectivo-Bancos y Corporaciones, se encuentran partidas pendientes de depurar de vigencias anteriores, incumpliendo lo normado en el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. del Postulado de Confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. de los 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.

Analizada la cuenta de Anticipos y Avances se evidencia el incumplimiento a la Resolución No. 465/99, numerales 2.4 y 2.16, emanada de la Secretaría de Hacienda Distrital, concordante con el artículo 52 del Decreto 714/96 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y el Acuerdo 24 de 1995 en su artículo 47, dado que no se legalizaron a tiempo los avances otorgados, presentándose demoras hasta de siete meses.

Al efectuarse revisión particular al anticipo del contrato No. 13/02, se determinó que es resultado de una condena impuesta por acción popular y como consecuencia de la misma la Caja de la Vivienda Popular debe condonar a 34 adjudicatarios la suma de \$8.843.400.00, valor que constituye presunto detrimento patrimonial.

La Contraloría encontró que existe diferencia entre los estados contables y el estado de cartera, puestos a disposición a diciembre 31 de 2002, por valor de \$49.855.836,55, lo que conlleva a que la cuenta se encuentre subestimada contablemente en esa cuantía, incumpliendo lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. del Postulado de Confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. de los 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.

Dentro de la información de cartera se relacionan 38 adjudicatarios, los cuales según reporte de la Registraduría Distrital se encuentran fallecidos, La Caja de la Vivienda Popular no ha cobrado el valor correspondiente a las pólizas de seguros por muerte, valor que asciende a \$154.054.957.82

Lo anterior, obedece a la falta de políticas claras frente al manejo de cartera, así como a las deficiencias en la gestión contable y recuperación de la misma, originando por este hecho que se presente sobrevaluación de la cartera de la entidad, afectando así la razonabilidad de los estados financieros ya que va en contravía con las características de la información contable; de igual forma, por las diferencias en los saldos contables presentados por las áreas de contabilidad y cartera, se evidencia el incumplimiento a lo normado en el literal i) del numeral 2 de la Circular Externa No. 13 de diciembre 2 de 1996, expedida por el Contador General de la Nación, y a lo normado en el numeral 1.2.6.4 del Capítulo II de los Principios de Contabilidad Pública del Plan General.

La cuenta de inventarios se encuentra subestimada en cuantía indeterminada, en razón de que una vez efectuado el cruce con el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, la Caja de la Vivienda Popular aparece como propietario de inmuebles de los cuales no tiene conocimiento y no rindió explicación alguna, pese a los continuos requerimientos efectuados por el Grupo Operativo de Auditoría; lo anterior, incumple lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. del Postulado de Confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. de los 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.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Así mismo, se estableció que el valor de la subcuenta Terrenos presenta incertidumbre, en razón de que una vez efectuado el cruce con el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, la Caja de la Vivienda Popular aparece como propietario de inmuebles de los cuales no tiene conocimiento y no rindió explicación alguna, pese a los continuos requerimientos efectuados por el Grupo Operativo de Auditoría; lo anterior, incumple lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. del Postulado de Confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. de los 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.

Se estableció que el valor de la subcuenta Edificaciones también presenta incertidumbre, en razón de que una vez efectuado el cruce con el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, la Caja de la Vivienda Popular aparece como propietario de inmuebles de los cuales no tiene conocimiento y no rindió explicación alguna, pese a los continuos requerimientos efectuados por el Grupo Operativo de Auditoría; lo anterior, incumple lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. del Postulado de Confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. de los 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.

Para la cuenta Otros Activos – Bienes y Derechos en Investigación Administrativa – Otros Bienes y Derechos – Terrenos para Construcción, presenta diferencias frente al inventario de bienes inmuebles reportado por la entidad; lo anterior, incumple lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. del Postulado de Confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. de los 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 la cuenta Otros Activos - Bienes Entregados a Terceros en Comodato, no se incluyó el contrato No. 010 de 2002, suscrito con la Corporación Minuto de Dios por el inmueble ubicado en la carrera 42 con calle 71 sur, Lote Institucional No. 2, Urbanización Arborizadora alta, avaluado en valor de \$168.973.736.00, conllevando a subestimar la cuenta en esta cuantía e incumpliendo lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. del Postulado de Confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1., 1.2.2.2. y 1.2.3.1. de los 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.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

La cuenta Otros Activos – Bienes y Derechos en Investigación Administrativa – Otros Bienes y Derechos – Valorizaciones, se encuentra subvaluada en cuantía indeterminada, en razón de que una vez efectuado el cruce con el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, la Caja de la Vivienda Popular aparece como propietario de inmuebles de los cuales no tiene conocimiento y no rindió explicación alguna, pese a los continuos requerimientos efectuados por el Grupo Operativo de Auditoría; lo anterior, incumple lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública en los numerales 1.2.1. del Postulado de Confiabilidad de la Contabilidad Pública, 1.2.2.1, 1.2.2.2. y 1.2.3.1. de los 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.

La cuenta Pasivos Estimados - Provisión para Pensiones, refleja un saldo de \$9.127.9 millones, esta cuenta no presenta claridad en sus registros contables; así mismo, no se llevan libros auxiliares, bajo el pretexto de no poseer movimientos desde el año de 1996, razón que no exime de identificar como se encuentra compuesta dicha cuenta, incumpliendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, numeral 1.2.7.2 de los libros de contabilidad, libros auxiliares.

La Caja de la Vivienda Popular para la depuración de esta cuenta, ha solicitado asesoría a distintas entidades distritales, sin que a la fecha se conozcan resultados positivos, ni haya tomado mecanismos más efectivos, conllevando a la no depuración, consolidación y traslado de este saldo al fondo Territorial de Pensiones, desvirtuando, por demás, la razonabilidad de los estados contables, concretamente en lo referente al pasivo, además de incumplir con lo normado en la Ley 100 de 1993, en concordancia con los Decretos Distritales 348 y 153 de 1995 y 2002, respectivamente.

De conformidad con las Normas Generales de Contabilidad Pública, las Circulares Externas de Contador General de la Nación y las Circulares e Instructivos del Contador General de Bogotá y de acuerdo con las observaciones relacionadas en los párrafos anteriores, los cuales inciden en forma determinante en los saldos del Balance General y en el Estado de Actividad Financiera Económica y Social, en nuestra opinión los Estados Contables de la Caja de la Vivienda Popular, NO PRESENTAN RAZONABLEMENTE su situación financiera a Diciembre 31 de 2002, y el resultado de sus operaciones correspondientes al período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año.

En desarrollo de la presente auditoria, tal como se detalla en el anexo No.1, se establecieron un total de 47 hallazgos, de los cuales 8 de ellos corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$2.773'189.948.00 que se

trasladaron a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, 8 tienen alcance disciplinario los cuales fueron trasladados a la Procuraduría General de la Nación y/o Personería Distrital, y 25 corresponden a hallazgos administrativos, con el fin de identificarlos claramente en el mencionado anexo, se han codificado los hallazgos de conformidad con la numeración que les correspondió en el capítulo 4 “Resultados de la Auditoria”, 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 cumplimiento de la normatividad, la 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 entidad correspondiente a la vigencia 2002 **NO SE FENECE.**

A fin de lograr que la labor de auditoria 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 15 días siguientes al recibo del informe por parte de la Entidad.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que se implementaran los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, de conformidad con lo establecido en la resolución reglamentaria 053 de 2001 expedida por el Contralor de Bogotá.

**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, que se desarrolló en la Caja de la Vivienda Popular para la vigencia 2002, se detectaron y comunicaron a la administración los hallazgos de auditoría que a continuación se mencionan de acuerdo con cada línea de auditoría:

#### 4.1 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO - INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL-MODALIDAD REGULAR - VIGENCIA 2001

El Plan de Mejoramiento de la Caja de la Vivienda Popular, presentado con base en las observaciones realizadas por la Contraloría, mediante la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral-Modalidad Regular de la vigencia fiscal 2001, fase II, PAD 2002, presenta acciones implementadas y programadas para su desarrollo, de acuerdo con los plazos establecidos.

Para complementar el seguimiento realizado al mencionado Plan de Mejoramiento, contenido en el presente informe en el Anexo N° 2, a continuación se presenta el análisis realizado por el Grupo de Auditoría, con base en las acciones de mejoramiento adelantadas por la Entidad, con su respectivo avance de ejecución.

##### Ambiente de Control

Actualmente y de acuerdo con el Plan de Mejoramiento presentado por la Caja, se está trabajando en el proyecto de Resolución para la institucionalización del Código de Ética de la entidad, con la participación de todos los funcionarios.

En el Ambiente de Control se está atendiendo la Ley 716 de 2001, Saneamiento Contable y el Decreto Reglamentario 1282. Se conformaron comités de saneamiento de la Caja; mediante las Resoluciones 014 y 015 de enero de 2003, la gerencia señaló las políticas de saneamiento de la entidad, para la conformación del reglamento de comités de saneamiento contable.

##### Administración del Riesgo

Con respecto a la Administración del Riesgo, la entidad avanza en el diligenciamiento del Plan de Manejo del Riesgo y el Mapa de Riesgos, a través de formatos en cada una de las dependencias de soporte; además, trabaja en la revisión de procesos y procedimientos al interior para establecer los diferentes puntos de control.

## Operacionalización de los Elementos

Para responder con los compromisos adquiridos en el Plan de Mejoramiento, la Caja se encuentra capacitando e informando al interior sobre Control Interno. Además, se están divulgando objetivos, características y elementos de Control Interno, como un compromiso de todos; se espera que para finales del mes de mayo se tenga difundida la cartilla de Control Interno a todos los funcionarios; también se encuentra realizando el Plan de Indicadores de Gestión para la vigencia 2003.

En cuanto a los procesos y procedimientos, se están implementando formatos de control con responsables y tiempos en todas las dependencias. Igualmente, sucede con el mapa de procesos para toda la entidad.

## Documentación

En cuanto a la documentación se encuentran terminadas las tablas de retención documental y en espera de la aprobación legal por parte del Archivo Distrital.

## Retroalimentación

Con respecto a la retroalimentación, se están difundiendo mensajes diariamente a través de la intranet, carteleras y comunicaciones a cada dependencia.

El Plan de Mejoramiento se ha comunicado a todas los funcionarios con el propósito de generar compromisos y concertación de objetivos a nivel colectivo con buenas aceptación de parte de todas las dependencias

## 4.2. EVALUACION AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

### 4.2.1. Seguimiento a la Evaluación Preliminar del Sistema de Control Interno

Efectuado el seguimiento a la evaluación preliminar del Sistema de Control Interno de la Caja de la Vivienda Popular, que la Contraloría Distrital realizó para la vigencia auditada, en cada una de las fases, se evidenció que la administración ha implementado acciones efectivas que le permitirán 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 contar con una verdadera herramienta gerencial.

No obstante en la evaluación realizada, se evidenció la existencia de planes de mejoramiento concertados, que le permitirán a la entidad comprometer a todos sus funcionarios en procesos de mejoramiento continuo, basados en las observaciones realizadas por la Contraloría de Bogotá.

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

#### 4.2.1.1 Ambiente de Control

Esta fase obtuvo una calificación definitiva de 2.26 (dos punto veintiséis), la que se considera Regular, ubicándose en la categoría de Riesgo Medio.

A través de la evaluación de esta fase, se pudo establecer que no se cuenta con el Código de Ética de la Entidad, pues aunque los valores éticos institucionales se promueven al interior de ésta, el documento como tal no ha sido elaborado e implementado formalmente; si bien en algunas dependencias conocen los distintos compromisos y metas institucionales adoptadas en los planes operativos correspondientes, así como la Misión y la Visión de la C.V.P., éste hecho no garantiza que la totalidad de los funcionarios identifiquen los distintos componentes del Código de Ética.

Dada la evidencia de esta carencia, se afirma que la Caja de la Vivienda Popular ha incumplido con el ordenamiento establecido mediante Decreto No. 2405 de 1998 expedido por la Presidencia de la República y contenida en la Directiva Presidencial No. 09 de 1999.

A pesar que la alta Dirección de la C.V.P., se encuentra comprometida con el desarrollo e implementación de mecanismos de autoevaluación del Sistema de Control Interno en las diferentes áreas de la Entidad, encaminado al cumplimiento de los objetivos institucionales, éste sólo llega hasta el nivel directivo a través de los diferentes comités que se desarrollan, los demás funcionarios no cuentan con mecanismos adecuados que les permita un mejoramiento continuo en el Sistema a través del Autocontrol.

Con relación a los mecanismos de interacción y comunicación, el grupo auditor estableció que no existen canales de comunicación adecuados entre los altos directivos y los demás funcionarios de la C.V.P., que permitan una correcta divulgación y un adecuado conocimiento de la información en forma idónea y oportuna acorde con las características de la Entidad, aunque si existe buena comunicación entre la Gerencia y el nivel directivo.

A la fecha la entidad se encuentra avanzando en la elaboración e implementación del Código de Ética, esperando presentar resultados a la Contraloría para el 15 de mayo de 2002. En cuanto al proceso de auto control

se encuentra trabajando en la difusión de los compromisos y acuerdos suscritos con los funcionarios de la entidad.

#### 4.2.1.2 Administración del Riesgo

Al interior de la entidad no se ha elaborado un Mapa de Riesgos por procesos y actividades misionales, que le permita evitar, reducir, dispersar, transferir o asumir el riesgo. Así mismo, no se cuenta con manuales de procedimientos debidamente actualizados y divulgados a todo nivel, situación que no le permite la identificación de pasos críticos en sus diferentes procesos.

En el ámbito externo, tampoco existe evidencia que la C.V.P., 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. No obstante, se evidencia que en las dependencias misionales se tienen identificados algunos riesgos, pero no existe un plan para su manejo; así mismo, en los distintos comités que se llevan a cabo, se discuten temas relacionados con los riesgos institucionales pero éstos no se han registrado ni evaluado adecuadamente; sin embargo, la Entidad admitiendo la necesidad de contar con estos nuevos elementos, ha comenzado a implementar los correctivos pertinentes para minimizar aquellas amenazas que impidan de manera alguna el logro de los objetivos institucionales.

La oficina de Control Interno de la Caja, se ha propuesto como meta para la presente vigencia elaborar el Mapa de Riesgos, para cada uno de los procesos misionales con asesoría y apoyo gestionados desde la entidad, complementado con el Plan de Manejo de Riesgos en el cual se encuentran adelantando acciones.

La calificación final obtenida en esta fase fue de 1.46 (uno punto cuarenta y seis), lo cual la ubica en un Rango Malo y nivel de Alto Riesgo.

#### 4.2.1.3 Operacionalización de los Elementos

En esta fase se evaluaron elementos tales como organización, planeación, información, participación ciudadana y seguimiento, obteniendo una calificación Regular de 2.10 (dos punto uno), ubicándose en el nivel de Riesgo Medio.

El esquema organizacional, adoptado mediante Acuerdo No. 002 de Noviembre 24 de 2000, expedido por la Junta Directiva de la Caja de la Vivienda Popular, no refleja en forma adecuada la totalidad de las funciones que a Diciembre 31 de 2002 está realizando la Entidad.



Por otra parte, en el Organigrama de la Entidad no se contempla una oficina de Planeación, solamente en la planta de personal existe el cargo de asesor de planeación quien realiza los procesos correspondientes apoyado por un profesional y un técnico, lo cual dificulta la labor de estructuración y seguimiento de los planes y programas que desarrolla la C.V.P. En relación con las herramientas de planeación, se comprobó que aunque se cuenta con un Plan Institucional, no se tienen mecanismos estructurados de seguimiento a la gestión que permita reflejar el cumplimiento de los resultados esperados, es decir, no se cuenta con una dependencia que lidere el proceso de planeación institucional.

En relación con la intervención ciudadana en los procesos de la Entidad, se encontró que la C.V. P., no cuenta con una política unificada de información hacia el ciudadano, además cada dependencia misional posee sus propios mecanismos de información a los usuarios. Así mismo, no se logró evidenciar existencia de la participación y el control ciudadano en los procesos que desarrolla la Entidad (planeación participativa).

#### 4.2.1.4 Documentación

No obstante la existencia de un centro de documentación, como es el archivo central, el archivo de gestión y la correspondencia de la C.V.P., 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, se ha incumplido 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.

La calificación de esta fase fue de 1.90 (uno punto noventa), que se considera como Rango Malo y nivel de Riesgo Alto.

#### 4.2.1.5 Retroalimentación

El Comité Coordinador del Sistema de Control Interno se encuentra formalmente constituido mediante la Resolución de Gerencia No. 185 de junio 29 de 2000 y modificado en su artículo décimo mediante la Resolución 462 del 27 de diciembre de 2000; es de anotar que el cargo Subgerente Administrativo y Financiero, integrante del Comité, no está provisto actualmente.

Conforme al artículo décimo tercero de la Resolución citada, concerniente al control interno de la entidad, el Comité Coordinador del Sistema de Control Interno, debe reunirse de manera ordinaria el último día hábil de cada trimestre

y de manera extraordinaria cuando sea convocado por el Secretario General, estableciéndose que no existen actas donde se evidencie el cumplimiento a lo normado.

Adicionalmente, es importante resaltar que durante la vigencia 2002, la Oficina Asesora de Control Interno estuvo conformada solamente por el jefe de la dependencia, situación que le dificulta el adecuado cumplimiento de sus funciones, conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 87/93, e incumpliendo lo normado en el parágrafo segundo del artículo 11 de la misma norma.

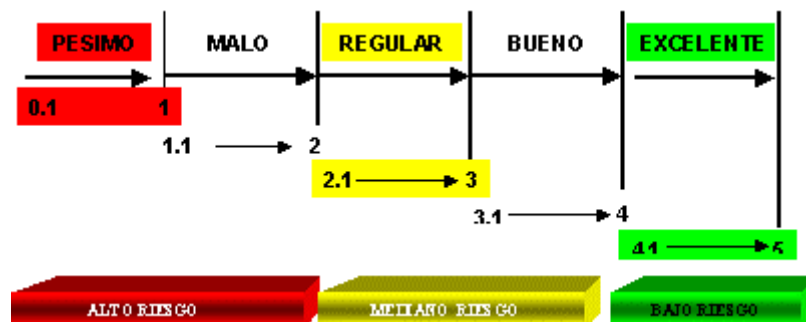
No obstante que la C.V.P., cuenta con indicadores que le permiten realizar mediciones cuantitativas a su plan institucional y al desarrollo de los objetivos y a las acciones adelantadas en cada área misional, sería conveniente diseñar otros indicadores que permitan medir los esfuerzos humanos y financieros que debe realizar la Entidad para la sensibilización y difusión de sus programas en la población objetivo, en razón del tiempo que se les dedica a éstas actividades.

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 período 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.

En esta fase la calificación fue de 2.26 (dos punto veintiséis), que es considerada Regular y ubicándose en un nivel de Riesgo Medio, dado las consideraciones anteriores.

#### 4.2.2 Evaluación Final al Sistema de Control Interno

La calificación del Sistema de Control Interno se obtiene de la sumatoria de las fases, dividida por el número de éstas, su resultado se clasifica en los siguientes rangos:



La calificación definitiva de la Evaluación al Sistema de Control Interno de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR fue de **1.99** (uno punto noventa y nueve), el cual resulta de la ponderación de las notas obtenidas en los componentes de cada una de las fases, lo cual nos permite concluir que la Entidad se encuentra ubica en un **Rango Malo** con un nivel de **Riesgo Alto**, tal como se muestra en la siguiente tabla.

**TABLA No. 3**  
**EVALUACION CUANTITATIVA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

FASES Y COMPONENTES	CALIFICACION
<b>1. AMBIENTE DE CONTROL</b>	<b>2.26</b>
1.1. Principios Éticos y Valores Institucionales	1.70
1.2. Compromiso y respaldo de la alta dirección	2.36
1.3. Cultura de Autocontrol	2.25
1.4. Cultura del Dialogo	2.72
<b>2. ADMINISTRACION DEL RIESGO</b>	<b>1.46</b>
2.1. Valoración del Riesgo	1.46
2.2. Manejo del Riesgo	1.35
2.3. Monitoreo	1.56
<b>3. OPERACIONALIZACION DE LOS ELEMENTOS</b>	<b>2.10</b>
3.1. Esquema Organizacional	2.22
3.2. Planeación	2.57
3.3. Procesos y Procedimientos	2.00
3.4. Desarrollo del Talento Humano	2.11
3.5. Sistemas de Información	1.97
3.6. Democratización de la Administración Pública	2.01
3.7. Mecanismos de verificación y evaluación	1.73
<b>4. DOCUMENTACIÓN</b>	<b>1.90</b>
4.1. Memoria Institucional	2.19
4.2. Normas y Disposiciones Internas	1.40
4.3. Manuales	2.12
<b>5. RETROALIMENTACION</b>	<b>2.26</b>
5.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno	2.24
5.2. Planes de Mejoramiento	2.13
5.3 Seguimiento	2.26
<b>TOTAL</b>	<b>1.99</b>

Fuente: Papeles de Trabajo del Equipo Auditor

Conforme a lo anterior, se observa que no hubo mejoramiento en el Sistema de Control Interno operante en las diferentes áreas administrativas y operativas de la entidad y por lo tanto inciden en la efectividad del sistema y en el logro de los objetivos institucionales.

#### 4.3. AUDITORIA A LOS ESTADOS CONTABLES

Mediante la presente línea de auditoría se realizó evaluación a la razonabilidad de los estados contables de la Caja de la Vivienda Popular, por el período comprendido entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre de 2002; así como al

cumplimiento al Plan General de Contabilidad Pública; de dicha evaluación se evidenció:

4.3.1 Se realizaron arqueos a la caja menor de la Dirección Administrativa y de Gerencia General, esta última manejada desde la Oficina de Sistemas, de lo cual se detectaron las siguientes situaciones respecto de la caja menor de la Dirección Administrativa:

La factura 15511 de fecha enero 2 de 2003, que soporta el comprobante No. 5138 del 23 de enero de 2003, hace alusión a servicios prestados durante diciembre de 2002, por un valor total de \$276.422.00. La factura No. 0148 de fecha diciembre 30 de 2002, que soporta el comprobante 5165 del 6 de febrero de 2003, hace alusión a servicios prestados durante diciembre de 2002, por un valor total de \$72.000.00. La factura No. 1346 de fecha noviembre 20 de 2002, que soporta el comprobante No. 5198 del 24 de febrero de 2003, hace alusión a compra de bienes en el 2002, por un valor total de \$35.000.00.

Analizadas las disponibilidades y reservas presupuestales, se comprueba que estas fueron expedidas en la vigencia del 2003; de lo anterior se evidencia la legalización de hechos cumplidos y la transgresión a normas presupuestales como es la Resolución No. 465/99, numeral 2.4 y 2.16, emanada de la Secretaria de Hacienda Distrital, concordante con el artículo 52 del Decreto 714/96 de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Acuerdo 24 de 1995, en su artículo 47.

Frente a esta situación, la entidad contestó que *“1. A la fecha en que se solicita el servicio se contaba con saldo disponible en la caja menor de la Dirección Administrativa, lo que permitió solicitar la prestación del servicio a Color Copias, quien por efectos de cierre de año solo presenta la factura No. 15511 con fecha 2 de enero 2003, radicada el 13 de enero/2003.*

*2. En el mismo sentido se explica lo sucedido con la factura 0148 de la compañía de Servicios Archivísticos Ltda.*

*3. En relación con la factura No. 1346 de fecha noviembre 20 por valor de \$35.000, se debió causar una cuenta por cobrar con cargo a la vigencia 2002.”*

Mediante el oficio No. 592-SOFI-12-12, afirma que *“1. Respecto a la factura 15511 de enero 2 de 2003 de la firma Color Copias Ltda., que soporta el comprobante No. 5138 del 23 de enero de 2003, frente a este aspecto es necesario señalar que el pago de la factura en cuestión es obligatorio para la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, una vez se presenta la respectiva factura, la radicación de la misma se efectuó en enero 13 de 2003. El convenio establecido entre la firma COLOR COPIAS y la Entidad supone que se facturan mensualmente los servicios prestados, ya que administrativamente sería demasiado engorroso y una contradicción con el principio de economía, que debe guiar las actuaciones administrativas presentar y pagar servicios por ínfimas cuantías reiterativamente, así, la obligación de cancelar y la aceptación del hecho que genera la deuda se establece en la cual se presenta la factura,*

*como usted mismo argumenta la factura se presenta en el mes de Enero vigencia 2003, y es con cargo a dicho presupuesto con el cual se debe cancelar.”*

2 y 3. la respuesta es la misma al informe preliminar.

Las respuestas dadas por la administración para el primer punto son contradictorias, ya que en el oficio alude de manera errada, que debía afectarse el presupuesto de la vigencia 2003 por presentarse en esa fecha la factura de cobro, sin tener en cuenta todas las normas presupuestales que contemplan la obligatoriedad de contar previamente con la disponibilidad presupuestal antes de comprometer los recursos de la entidad, y en la respuesta al informe alude que existía saldo disponible en la caja menor; por lo anterior, se considera que dichas respuesta no satisfacen ni subsanan las inconsistencias presentadas, dado que se evidencia además la falta de planeación en los gastos de la entidad, en razón de que, como es sabido las cajas menores deben ser legalizadas de manera definitiva en el mes de diciembre y los saldos presupuestales que no hayan sido utilizados o comprometidos expiran a 31 de diciembre de toda vigencia; así mismo, en lo referente a la factura No. 1346 lo que debió haberse causado fue una cuenta por pagar y no por cobrar.

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica como administrativo y disciplinario.

4.3.2 Evaluada la cuenta de Bancos y Corporaciones se evidenció que para el Banco Ganadero cuenta No. 181000795, presenta partidas por conciliar por concepto de consignaciones del 9 de febrero/2000 por valor de \$4.075.972.41; del 2 de noviembre/2001 por valor de \$275.800.00; del 20 de noviembre/2001 por \$11.600.00; del 5 de diciembre/2001 por valor de \$48.500.00 y partidas de la vigencia 2002 desde enero por valor de \$5.564.843.76

El Banco de Occidente cuenta No. 25100039012, presenta partidas por conciliar desde 1998, por nota débito \$1.749.000.00 y una diferencia en consignación por \$100.000.00; del 2001 nota débito sin registrar por \$4.583.247.24

En respuesta la administración indica que está haciendo las gestiones pertinentes, tendientes a depurar las partidas conciliatorias objetos de observación por parte de la Contraloría, con lo cual se ratifica que este hallazgo se califica de tipo administrativo.

4.3.3 El avance otorgado al funcionario Wilson García, mediante Resolución No. 232/02, por valor de \$5 millones, fue girado el 24 de julio/02 y se legalizó el 22 de agosto/02, incumpliendo lo establecido en el artículo 15 del Decreto 686 de fecha agosto 4 de 1998; así mismo, no se encuentra anexo dentro de los soportes de legalización, el recibo de Notaria por \$71.642.00, al cual se hace

alusión.

La respuesta dada por la administración no es satisfactoria, ya que alude como termino legal para la legalización de los avances el mismo año en que se gira, sin tener en cuenta lo contemplado en las normas citadas, que regula como termino quince (15) días.

El avance otorgado al mismo funcionario, mediante Resolución No. 343 de 30 de septiembre/02, fue girado el 7 de octubre/02, por valor de \$2 millones y se legalizó el 13 de noviembre/02, incumpliendo lo establecido en el artículo 15 del Decreto 686, expedido el 4 de agosto de 1998.

La respuesta dada por la entidad, confirma el desconocimiento de la norma que establece como termino quince (15) días para la legalización de avances.

El avance otorgado al funcionario Carlos Alberto Lovera Restrepo, mediante Resolución No. 405/01, fue girado el 20 de noviembre/2001, por valor de \$18 millones, se legalizó el 18 de junio/2002, seis meses y medio después de lo normado en el artículo 15 del Decreto 686 de fecha agosto 4 de 1998.

Una vez analizada la carpeta de los avances otorgado al funcionario en comento, y evaluada la respuesta de la entidad al informe preliminar, se confirma la observación, dado que se evidencia las serias deficiencias no solo del Sistema de Control Interno, sino de manejo y planeación, el incumplimiento de normas y el riesgo con que la entidad maneja los avances.

Lo anterior, dado que al momento de giro de este avance, el funcionario tenía otro pendiente de legalizar, el cual había sido girado mediante orden de pago No. 795 del 26 de septiembre/2001 por \$10 millones, legalizándolo solo hasta el 27 de noviembre/2001, incumpliendo de manera reiterativa la norma en mención; así mismo, sin haber legalizado los dos avances mencionados se otorga otro por valor de \$2.8 millones, completando tres avances al mismo tiempo en cabeza de un solo funcionario para el mismo objeto, además el último avance lo legaliza el 28 de diciembre/01, reintegrando \$2.157.330.00, es decir, casi la totalidad de lo otorgado.

La justificación del avance de los \$18 millones, fue la existencia de 87 escrituras públicas listas para ser radicadas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, las cuales debían ser tramitadas de manera inmediata por vencimiento de los subsidios familiares de vivienda; dichas escrituras según la justificación, debían ser radicadas al INURBE con boleta de Registro a más tardar el día viernes 23 de noviembre/01.

Con oficio de fecha diciembre 28/01, el funcionario envía a la Dirección

Financiera de la C.V.P., consignación por valor de \$98.000 como saldo del avance en comento; así mismo, indica que los soportes restantes se estarían entregando el día 31 de diciembre de 2001, en razón a que entre el viernes 28 y sábado 29 del mismo mes y año se estarían recogiendo las últimas facturas en las respectivas notarias.

El 16 enero de 2002 se hace una entrega parcial del avance otorgado mediante la Resolución No. 405/01, donde se anexan 204 folios que suman \$14.342.422.00 e incluye el recibo No. 307875 por valor de los \$98.000.00 que aludían ser el saldo del avance en mención y que la legalización parcial obedecía a la no presentación de 13 familias a firmar dentro de los términos; así mismo, que se estaban culminando trámites con escrituras devueltas por el INURBE y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, las cuales se radicarían en esa misma semana.

El 18 de junio se legalizó de manera definitiva el avance otorgado mediante Resolución No. 405/01, donde se alude que la demora obedece a inconvenientes presentados en la Notaria de Soacha y que a partir de abril se solicitó de nuevo el reparto de escrituras y realización de minutas inicialmente enviadas a la notaria segunda de Soacha; sin embargo, los recibos de la notaria de Soacha tienen fecha de 28 de diciembre/01 y 18 de febrero/02; así mismo, los demás recibos corresponden a los meses de diciembre/01 y enero, febrero y 15 marzo/02, sin embargo, la legalización se realiza tres meses después de efectuado el último pago, así como el reintegro de los dineros por valor de \$1.489.459.00, los cuales por demás, se encontraban en la cuenta corriente personal del funcionario, de donde se evidencia se realiza traslado de fondos a la cuenta de la Caja de la Vivienda Popular.

Por lo expuesto anteriormente, este hallazgo se califica como administrativo y disciplinario.

4.3.4 Revisados los anticipos a contratos, se evidenció que para el No.13/02, suscrito con la firma Granconstructora Ltda., fue realizado por orden del fallo realizado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en julio de 2000, obras a realizarse en la Urbanización Arborizadora Alta, como consecuencia de la demanda presentada por familias de viviendas de la Urbanización en mención a través de Acción Popular. Dentro del fallo se condena a la Caja de la Vivienda Popular al pago de 35 salarios mínimos legales vigentes, como valor del incentivo que señala la Ley 472/98, monto cancelado mediante abono a prorrata a 34 familias, condonándose así un valor total de \$8.843.400 en la vigencia del 2000; lo anterior, constituye un presunto detrimento patrimonial en esa cuantía.

Evaluada la respuesta emitida por la administración, este ente de control ratifica



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

la observación formulada, en razón a la falta de previsión para proteger los derechos colectivos, como son la seguridad y prevención de desastres, de conformidad con lo estipulado en el artículo 4, literal l) de la Ley 472 de 1998, la cual fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 6 de julio de 2000 y por el Consejo de Estado el 21 de septiembre del mismo año.

Por lo tanto, este hallazgo se califica como administrativo, fiscal y disciplinario.

4.3.5 A 31 de diciembre de 2002 tal como se observa en la tabla No. 5, la CARTERA INSTITUCIONAL HIPOTECARIA en la Caja de Vivienda Popular ascendió a la suma de \$38.284 millones, para un total de 8.194 beneficiarios de crédito, de esta cartera y a la misma fecha de corte el valor de las cuotas atrasadas ascendió al valor de \$ 12.468 millones (7.572 usuarios) que en valores relativos corresponde al 32,56% del total de la cartera por recaudar.

**TABLA No. 4**  
**ADJUDICATARIOS CON CREDITOS VIGENTES**  
**CLASIFICADOS POR NUMERO DE CUOTAS EN MORA**  
**DICIEMBRE 31 DE 2002**

CUOTAS ATRASADAS	VALOR DE LAS CUOTAS ATRASADAS			SALDO TOTAL DE LA DEUDA		
	CREDITOS	MILLONES \$	%	CREDITOS	MILLONES \$	%
0	0	0	0	622	2.289	5,98
1-2	998	69	1%	998	5.514	14,40
3-12	1528	580	5%	1528	5.192	13,56
13-24	1350	1.442	12%	1.350	5.446	14,23
25-36	1154	2.113	17%	1154	6.826	17,83
37-48	1009	2.469	20%	1009	5.514	14,40
49-60	761	2.038	16%	761	4.004	10,46
61-72	334	1.299	10%	334	2.225	5,81
73-84	190	847	7%	190	1.338	3,49
85-96	143	713	6%	143	1.075	2,81
97-108	69	435	3%	69	611	1,60
109-120	20	112	1%	20	145	0,38
121-132	4	87	1%	4	97	0,25
133-144	5	244	2%	5	277	0,72
145-156	2	6	0%	2	6	0,02
157-168	2	3	0%	2	3	0,01
169-181	3	3	0%	3	3	0,01
<b>TOTALES</b>	<b>7572</b>	<b>12.468</b>	<b>100%</b>	<b>8194</b>	<b>38.284</b>	<b>100,00</b>

Fuente: cartera a 31 diciembre de 2002 de la C.V.P.

Obsérvese que en valores absolutos, el 75% de las cuotas en mora corresponden a cuotas entre 13 y 72 meses; el 20% a beneficiarios con intervalo de cuotas entre 76 y 144 meses.



Este alto grado de morosidad, en particular refleja una mala gestión en el cobro, originada entre otros por los siguientes aspectos evidenciados en desarrollo del proceso Auditor:

- Sobre gran parte de los beneficiarios la Entidad no tiene el respaldo hipotecario que permita la recuperación a través de la acción de cobro Coactivo.
- No existe en la entidad procedimiento para el cobro persuasivo y o Coactivo.
- Solo el 5% de los adjudicatarios registra información telefónica en la base de datos.
- Cuando el inmueble a sido enajenado en varias ocasiones, se genera incertidumbre en el nuevo propietario sobre un compromiso de pago (lo anterior se produce por el hecho de que la enajenación del inmueble se ha producido sin haber adelantado el correspondiente trámite de sustitución).

4.3.5.1 Entre los saldos de los Estados Contables y el Estado de Cartera, a 31 de diciembre de 2002, la Contraloría encontró que existe diferencia por valor de \$ 49.855.836,55.

• Valor Registrado en Contabilidad .....	\$	38.234.039.460
• Valor Registrado en Cartera .....		<u>38.283.895.296</u>
Diferencia .....	\$	49.855.836

Al respecto la administración informa que *“En virtud de las labores adelantadas se ha logrado disminuir la mencionada diferencia a diciembre de 2002 a la suma \$ 49.855.836,55, que es la que en este momento se presenta; para lo cual dentro del proceso de saneamiento contable una de las metas es la conciliación entre los estados contables y la información de cartera cuyo término para su alcance es el 31 de diciembre de 2003.”*

Evaluada dicha respuesta, se corrobora que existe incertidumbre en los registros contables, y en consecuencia se constituye en un hallazgo administrativo.

4.3.5.2 Estructura de la Cartera por Planes y Viabilidad del Recaudo.

A 31 de diciembre de 2002 la estructura de la cartera corresponde a 87 planes de vivienda, para un total de 8195 adjudicatarios, planes estos que se resumen en la tabla siguiente:

**TABLA No. 5**  
**ESTADO DE LA CARTEA HIPOTECARIA DE ACUERDO A PLANES DE VIVIENDA**  
**A DICIEMBRE 31 DE 2002**

				<b>Miles de Pesos</b>
				CREDITOS MORA MAS DE 1 AÑO



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

	NOMBRE PLAN	TOTAL CREDITOS	TOTAL SALDO CARTERA	CANTIDAD CREDITOS	MAS DE 12 CUOTAS EN MORA	TOTAL VALOR MORA
7	ARBOTIZADORA ALTA	679	3.581.054	276	466.838	557.590
2	BUENAVISTA ORIENTAL	45	380.098		0	9.408
10	CANDELARIA	109	829.068	61	337.955	356.307
1	CERROS DEL SUR	151	522.875	139	231.019	232.242
1	CHIRCALES REUBICACION	28	100.573	20	37.214	38.964
1	COLMENA III	18	5.773	11	5.227	5.773
1	ESCRITURACION VILLA XIMENA	38	40.672	3	8.725	39.986
14	CIUDAD BOLIVAR	5460	19.333.124	3464	7.522.471	7.850.788
1	GRUPO OPES	15	27.649	10	10.966	11.923
4	GUACAMAYAS	66	65.300	51	52.219	54.413
1	LA ESPERANZA	74	483.394	29	46.706	60.269
5	LACHES	76	265.071	40	70.027	84.207
1	LOCALES COMERCIALES COLMENA III	39	29.920	24	24.329	29.920
2	MIRADOR DE SANTA SOFIA	32	242.552	16	31.628	35.657
1	NUEVA ROMA ORIENTAL	81	736.426	62	162.254	166.510
1	NUEVO CHILE	3	3.317		0	3.317
1	PEDRO LEON TRABUCHI REUBICACION	39	559.931	29	65.832	68.614
5	PRESTAMOS PERSONALES/OTORGADOS CON PAGARE					
1	PRIMERO DE MAYO	121	949.536	61	302.763	321.697
1	PROGRAMA LOMAS I SEGUNDO SECTOR	20	85.991	15	28.386	29.812
1	REGADERA - YOMASA	24	44.688	4	10.281	12.412
8	REUBICACION	383	4.064.948	286	763.343	799.243
1	SAN ANTONIO DEL MIRADOR(DEPAE)	12	29.962		0	3.476
1	SAN DIEGO BOSA	194	1.512.028	105	248.471	271.535
1	SAN LUIS	14	20.272	12	17.853	17.911
2	SANTIAGO DE LAS ATALAYAS	30	205.513	1	949	7.820
3	SIERRA MORENA	101	517.553	92	118.376	120.799
1	UNIDAD RESIDENCIAL EL GUALI	107	2.155.355	37	850.308	906.598
2	UNIDAD RESIDENCIAL EL GUALI - EMPL CVP	18	103.268	6	33.373	36.521
3	LOCALES EL GUALI	5	68.824	2	46.836	47.817
3	EL GUALI	130	2.327.447	45	930.517	990.937
1	URBANIZACION PRADOS DE ALTAMIRA	8	77.976		0	612
1	URBANIZACION SAUCES DE MIRAVALLE	67	592.554	17	25.363	39.997
1	URBIZA	11	114.786	2	41.254	47.467
1	VIVIENDA USADA CUOTA FIJA	14	27.817	5	3.941	5.794
1	VIVIENDAS REVOCADAS Y READJUDICADAS	16	112.110	4	5.282	6.923
1	YIRA CASTRO	24	76.299	13	40.553	41.104
<b>87</b>	<b>TOTAL A 31 DIC 2002</b>	<b>8.195</b>	<b>38.283.895</b>	<b>4.956</b>	<b>11.752.227</b>	<b>12.468.428</b>
	<b>DISTRIBUCION %</b>		<b>100,00</b>		<b>30,70</b>	<b>32,57</b>

Fuente: Cartera a 31 de diciembre de 2002 por planes C.V.P.

Del cuadro anterior se observa:

- Que de los 8195 créditos concedidos, el 61% (4.956) presentan mora

(\$11.752 .2 millones) superior a 12 meses, valor este que relacionado con el total de la mora nos muestra que el 94.3% del total de la cartera en mora corresponde a mas de un año.

- Del universo total de los 87 planes, esta auditoria observa que únicamente 4 de ellos presentan cumplimiento racional en los pagos, como son:
  - ✓ Proyecto Buenavista Oriental con un total de 45 adjudicatarios
  - ✓ Proyecto Nuevo Chile con un total de 3 adjudicatarios
  - ✓ Proyecto San Antonio del Mirador con un total de 12 adjudicatarios.
  - ✓ Proyecto Urbanización Prados de AltaMira

Por lo anterior y tal como se ha venido referenciando en este informe, es bien claro que la Entidad tiene plenamente identificados los planes de vivienda en donde existen problemas de pago, pero que ante el hecho de no existir gestión planeada de cobros, la cartera potencialmente se está volviendo **INCOBRABLE**, con lo cual las expectativas de que hacia el futuro la CARTERA INSTITUCIONAL HIPOTECARIA sea fuente de ingresos para la Caja de Vivienda Popular, es **INCIERTO**, factor este que ante la **ausencia presencial por parte de la C.V.P.** en el cobro, puede, hacia el futuro, generar en los beneficiarios del crédito, "la cultura del no pago". En consecuencia, este hallazgo se considera de tipo administrativo.

4.3.5.3 Existen deficiencias en la planeación, diseño y concepción de la base de datos donde se llevan las escrituras de las viviendas, ya que afirmaciones como la expresada en la comunicación con Radicación CVP No. 1066 del 12 de marzo de 2003 *“ahora bien, el archivo de todas las escrituras de las viviendas, se encuentra organizado por proyecto constructivo, tal como aparece en el archivo enviado a usted y correspondiente a las Urbanizaciones Arborizadora Alta, Sierra Morena y Arborizadora baja, esta información está codificada con el nombre completo del adjudicatario y nunca con la cédula de ciudadanía, motivo por el cual las dos bases de datos no se pueden consolidar en un solo archivo”*, demuestran que el archivo donde se lleva esta información - Proyecto Constructivo, no tiene una llave única de identificación del adjudicatario como es la cédula de ciudadanía, o documento de identificación, número único y universal para identificar a una persona, por lo que no permite ser cruzado con otra base de datos.

Al respecto la Entidad responde que: *“...El proyecto “Organización Garantías Hipotecarias” se implementó para cada una de las urbanizaciones desarrolladas por la CVP, por cuanto el archivo que reposa en la Entidad se encontraba por proyecto constructivo.*

*Lo anterior facilitaba establecer cuantas escrituras quedaban por elaborar en cada uno de los proyectos. Una vez culminado este diagnostico, se podrán efectuar cruces para unificar por orden alfabético y numero de cédula el total de garantías de los proyectos constructivos realizados por la entidad.”*

Por lo anteriormente expuesto, este hallazgo se califica como administrativo.

Una vez realizado el cruce de información de la base de datos de los adjudicatarios de vivienda activos, suministrado por la administración de la CVP, a 31 de diciembre de 2002, con los de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de determinar que personas, incluidas en la base de datos de la Caja, se encontraban fallecidas y si su identificación concordaba, se detectaron los siguientes hallazgos:

4.3.5.4 La Contraloría encontró que 15 adjudicatarios de vivienda relacionados en la base de datos de la Caja de la Vivienda Popular, no se encontraron como existentes en la Registraduría Nacional del Estado Civil; al realizar Visita Fiscal, se evidenció que correspondían a cédulas de ciudadanía mal digitadas en la Base de Datos de la Entidad, lo cual evidencia falta de controles administrativos para detectar oportunamente este tipo de errores. De igual manera, se detectó que dentro de la escritura y el certificado de Notariado y Registro se permitió que la cédula número 35.318.695 de María Nina Avila se fuera con error ya que aparece registrada como 75.318.695.

La Contraloría detectó que 103 adjudicatarios fallecieron y que se encontraban activos en la base de datos de cartera y con registro de deuda, por lo que requirió a la entidad para determinar a cuantos de ellos se les hizo efectivo el cobro de la póliza de garantía para protección de cartera vigente con Seguros La Previsora S.A. y La Agrícola de Seguros; considerándose el hallazgo de auditoría de tipo administrativo.

4.3.5.5 Realizado el respectivo cruce y análisis de información, se encontró que en la relación de cartera, a diciembre 31 de 2002, existen 38 adjudicatarios que fallecieron desde el año 1989 hasta el 2000, sobre los que aún no se ha hecho el respectivo cobro de la póliza de seguros. Teniendo en cuenta que la entidad tiene dos años de plazo para reclamar el saldo insoluto de la deuda, esta auditoría determinó que, de acuerdo con la siguiente tabla, se constituye **Hallazgo Fiscal por valor de \$154.054.957,82**. De igual forma, se califica como Hallazgo Administrativo y Disciplinario.

**TABLA No. 6**  
**RELACIÓN DE ADJUDICATARIOS FALLECIDOS CON DEUDA EN CARTERA,**  
**A 31 DE DICIEMBRE DE 2002**

ITEM	CEDULA	NOMBRE	VALOR DEUDA A DICIEMBRE 31/02	AÑO FALLECIMIENTO
1	169.543	HERNANDEZ*JORGE EXPEDITO	4.046.112,76	1996
2	457.203	MEDINA ZEA*HUGO HERNANDO	3.631.471,81	1997
3	2.404.220	GONZALEZ*JOSE SIGIFREDO	1.404.114,51	1997



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

ITEM	CEDULA	NOMBRE	VALOR DEUDA A DICIEMBRE 31/02	AÑO FALLECIMIENTO
4	2.861.892	RODRIGUEZ C.*SALVADOR	1.137.516,52	2000
5	2.873.386	CAMELO*CARLOS ARTURO	3.631.471,81	1997
6	2.875.107	LEGUIZAMO SANDOVAL*RAFAEL	3.675.597,34	1991
7	2.887.040	GOMEZ*LUIS ENRIQUE	6.916.892,11	1994
8	4.052.550	BLANCO CEPEDA*SAUL	1.410.496,45	1993
9	4.399.768	MANCERA S.*ALFREDO	816.108,90	1999
10	5.605.749	TOSCANO TRIANA*JOSE ANTON	1.813.634,38	1989
11	6.137.764	RENGIFO*WILLIAN	6.533.424,09	1997
12	6.635.083	SERRANO ESTRADA*LUIS ALVA	7.172.186,76	1992
13	6.743.620	ROJAS ROJAS*PLUTARCO	6.167.117,99	1998
14	14.242.243	SEGOVIA GARCIA*JOSE FERNA	2.328.749,19	1997
15	16.623.768	CORTES CORTES DIEGO DE JE	4.871.304,50	1994
16	19.077.469	ROMERO PARRA*JOSE FABRICI	2.520.896,32	1993
17	19.246.929	GONZALEZ MATEUS*EDUARDO G	7.218.531,62	1993
18	19.328.243	LARA GACHA*SILVIO DRIGELI	3.665.108,39	1993
19	19.333.938	ROJAS ROJAS*ARMANDO EUGEN	3.864.463,42	1999
20	19.363.400	DIAZ GOMEZ*NESTOR RICARDO	2.019.556,19	1997
21	19.439.330	OCAMPO GARCIA*JOHN JAIRO	6.593.750,89	1997
22	20.033.940	OSORIO ISAZA*CLARISA	2.408.256,40	1999
23	20.095.369	PEÑA*BLANCA ISABEL	6.513.373,54	1996
24	20.318.879	VARGAS DE CAMARGO*FLOR AN	276.317,90	2000
25	20.379.330	FORERO AGUIRRE MARIA TER	17.007.854,23	1999
26	24.699.319	RAMIREZ*ANA MARILES	253.253,25	1998
27	31.006.929	ARANGO BURGOS*ALEXANDRA	1.911.917,41	1992
28	41.468.902	QUEVEDO CASTILLO*GLADYS M	191.945,27	1995
29	41.681.665	FAJARDO DURAN*JOSEFINA	4.708.413,51	1991
30	41.689.943	PARRA ROJAS*MARIA ESTHER	1.916.489,96	1991
31	41.704.447	RAMIREZ HERRERA*NELLY	8.488.757,62	1997
32	51.671.362	ESGUERRA ROZO ANA MERCEDE	874.436,59	1999
33	51.733.367	RODRIGUEZ MARIA MELBA	6.288.882,80	1998
34	79.252.106	BALLESTEROS PIÑEROS*NELSO	5.369.178,77	1999
35	79.306.004	PINZON CASTELLANOS*AUGUST	5.510.082,90	1992
36	79.308.605	MARTINEZ*JORGE ENRIQUE	3.631.471,81	1997
37	79.500.014	PETRO DIAZ*RAMIRO ANTONIO	6.118.986,18	1998
38	80.274.516	GARCIA SUAREZ*ALBERTO EDI	1.146.833,73	1993
		<b>TOTAL CARTERA DIC 31/02</b>	<b>154.054.957,82</b>	

Al respecto, la administración en la respuesta del informe preliminar manifiesta que: "... , correspondiente al valor de las posibles indemnizaciones que podamos tramitar, sin el previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la aseguradora, solicitud que como se ha señalado sólo procede a petición de parte de los familiares del difunto."

Esta Contraloría, aclara que a lo que se está haciendo alusión no es al cobro de las pólizas sin el cumplimiento previo de los requisitos, si no a la falta de

gestión y acciones tendientes a recuperar el valor de la cartera.

4.3.6 Se realizó auditoría de transversalidad para los predios de propiedad de la Caja de la Vivienda Popular - C.V.P., con el Departamento Administrativo de Catastro Distrital - D.A.C.D., de donde se evidenció que al compararse la base de datos del Departamento con el inventario de bienes inmuebles de la Caja, y los relacionados en los auxiliares contables, se presentan diferencias entre estas tres fuentes, dado que Catastro Distrital relaciona un inventario de 1.082 campos por un valor total de \$36.088.873.000; el inventario de bienes inmuebles remitido por la Dirección de Urbanizaciones relaciona 19 inmuebles con costos históricos que no concuerdan con registros contables; y los libros auxiliares en las cuentas inventarios; Propiedad, Planta y Equipo subcuentas Edificaciones y Terrenos, la cuenta Otros Activos – Bienes y Derechos en Investigación Administrativa – Otros Bienes y Derechos – Terrenos para Construcción y Valorizaciones, presenta un inventario de más de 47 inmuebles por valor total de \$3.899.871.754.90, presentándose en consecuencia subestimación en cuantía no determinada de estas cuentas.

**TABLA N° 7**  
**COMPARATIVO DE BIENES INMUEBLES**

CODIGO CONTABLE	NOMBRE DE LA CUENTA	VALOR SEGÚN LIBROS AUXILIARES	VALOR HISTORICO INVENTARIO BIENES INMUEBLES	VALOR CATASTRO
151002	INVENTARIOS	242.662.753.76	2.123.108,21	
1605	TERRENOS	177.857.904.22	-0-	
1640	EDIFICACIONES	528.144.015.19	160.504.471,48	
192006	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS (COMODATO)	391.370.245.95	15.713,44	
199690	TERRENOS PARA CONSTRUCCION	272.227.717.44	129.000,00	
1999	VALORIZACION	2.287.609.118.34	4.805,69	



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

CODIGO CONTABLE	NOMBRE DE LA CUENTA	VALOR SEGÚN LIBROS AUXILIARES	VALOR HISTORICO INVENTARIO BIENES INMUEBLES	VALOR CATASTRO
<b>TOTAL CUENTAS ACTIVO</b>		3.899.871.754.90	162.777.098,82	36,088,873,000.00
831603	CUENTAS DE ORDEN	1.063.190.354.34	1.262.028.45	

Para los valores relacionados en la columna de los libros auxiliares, se incluye el valor correspondiente a los ajustes integrales por inflación, lo cual incrementa la diferencia con las demás fuentes.

Una vez evaluada la respuesta de la entidad al informe preliminar y teniendo en cuenta las constantes solicitudes realizadas por parte del grupo operativo a la entidad, con el fin que rindiera alguna explicación y remitiera los expedientes de los predios, sin recibir respuesta diferente a solicitud de plazos, se considera que la observación se mantiene dado que se hace referencia a los predios relacionados por Catastro Distrital, pero no alude nada respecto a la diferencia entre el inventario de bienes inmuebles y los auxiliares de contabilidad; así mismo, la respuesta confirma que no existe un inventario real de bienes inmuebles de propiedad de la Caja de Vivienda Popular y se considera como hallazgo de tipo administrativo

4.3.7. Una vez analizados los auxiliares de contabilidad, se evidencia que dentro de la cuenta 192006 Otros Activos Bienes Entregados a Terceros en Comodato, solo se relaciona el inmueble correspondiente a Tibabita dado en comodato a la Alcaldía Local de Usaquén, dejándose de registrar el contrato No. 010 de 2002 suscrito con la Corporación Minuto de Dios por el inmueble ubicado en la carrera 42 con calle 71 sur Lote Institucional No. 2, Urbanización Arborizadora alta, avaluado en valor de \$168.973.736.00, conllevando a subestimar la cuenta en esta cuantía e 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., constituyéndose en un hallazgo administrativo.

4.3.8. Dentro de la cuenta de pasivos estimados, se encuentra contemplada la provisión para pensiones, por valor de \$9.127.93 millones, esta cuenta representa el 52% del pasivo; respecto a este saldo la Caja de la Vivienda Popular no tiene claro el procedimiento a seguir para su conciliación,

depuración, consolidación y traslado al Fondo Territorial de Pensiones, a pesar de haber solicitado asesoría a distintas entidades, a la fecha no se ha obtenido ningún resultado; así como, tampoco se han adoptado mecanismos efectivos que tiendan al logro de la depuración de la cuenta.

Además de lo anterior, para la presente cuenta no se llevan libros auxiliares, que identifiquen la composición de la cuenta y que de cumplimiento a lo establecido en el Plan General de contabilidad Pública en su numeral 1.2.7.2.; por lo anterior, se califica como hallazgo administrativo.

4.3.9 La presentación del Balance General y del Estado de Actividad Financiera Económica y Social, no corresponde a lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, numeral 3.3 del Diligenciamiento de Estados Contables, 3.3. Estructuración de los Estados Contables, 3.3.3.1 Balance General, al no clasificar rubros del Balance en partidas corrientes y no corrientes, tal como sucede con la cartera, afectando la composición de los estados contables.

A pesar de la respuesta de la entidad, la observación persiste y si bien es cierto, para todas las inconsistencias se respaldan en el hecho de contar con los términos establecidos en la Ley 716 del 2001, también lo es que las acciones tomadas a la fecha del presente informe se consideran insuficientes dado la cantidad de situaciones e inconsistencias por resolver y el tiempo que resta para el cumplimiento de la norma. Por lo tanto se considera como un hallazgo administrativo.

#### 4.4. EVALUACION AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE

La Resolución No. 196 de fecha 23 de julio de 2001 y la Circular Externa No. 42 de fecha 23 de agosto de 2001, normas emanadas de la Contaduría General de la Nación, dictan las disposiciones relacionadas con el control interno contable, unificando las políticas sobre esta materia, tratada en el literal k) del artículo 3o. de la Ley 298 de 1996.

Como objetivo principal de la evaluación al proceso contable, se tuvo el verificar el cumplimiento a las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación y la Contaduría Distrital, donde se evidenciara principalmente las actividades mínimas del control a fin de considerar si éstas se relacionan con el proceso de valoración de riesgos financieros y si se verifica la existencia de un adecuado ambiente de control interno contable, estado de la operacionalización de los elementos del Sistema de Control Interno Contable, donde se incluya entre otros la administración o valoración de riesgos, la existencia de los procesos y procedimientos propios de la gestión financiera debidamente documentados y actualizados, su organización administrativa, la documentación, el manejo y



conciliación de la información con las demás dependencias y la retroalimentación; actividades que conllevan a una adecuada y confiable presentación de los estados contables.

Se realizó una evaluación preliminar al sistema de control interno en el área financiera; durante el desarrollo de las pruebas se realizaron visitas a los responsables del área, donde se ejecutaron pruebas de cumplimiento, conciliación entre dependencias de la Dirección Financiera y la demás Direcciones de la Caja de Vivienda Popular, se verificó el registro en libros mayores y auxiliares frente a los estados contables, a diciembre 31 de 2001 y demás pruebas pertinentes.

Durante el desarrollo del proceso auditor se tuvo en cuenta los aspectos presentados en el desarrollo del mismo, para realizar una evaluación final cualitativa al Sistema de Control Interno, del cual se determinó que no se ha dado cumplimiento al literal e) del capítulo 2 de la Ley 87 de 1993.

De la evaluación a los elementos del sistema de control interno contable, se pudo concluir que el sistema de control interno en la Dirección Financiera puede calificarse como mala y ubicarse en un nivel de alto riesgo, ya que no presenta un nivel óptimo de confianza.

El nivel de implantación en la Dirección Financiera se puede evaluar como regular, así como su eficiencia, debido especialmente a las inconsistencias que se presentan en la Contabilidad por el estado de los predios dentro de los estados contables y en procesos de la oficina de cartera.

#### Ambiente de control

En la fase de ambiente de control, las mayores deficiencias se presenta en el hecho de no contar con una Oficina de Contabilidad dentro de la estructura organizacional de la entidad, ni con un Contador Público de planta que se comprometa con los objetivos institucionales, y asuma un alto grado de compromiso a fin de tomar decisiones enfocadas a la solución de la realidad financiera de la Caja de la Vivienda Popular; así mismo, existe una deficiente segregación de funciones dado que se concentra en el Director Financiero la dependencias que alimentan la información contable como son tesorería, presupuesto, coordina contabilidad y hasta febrero de 2003 cartera.

Otra deficiencia la genera el hecho de no haber participado en actividades de sensibilización y capacitación sobre autocontrol en la dependencia, el componente de la cultura del dialogo aunque ha mejorado respecto de la evaluación preliminar, se siguen presentando deficiencias, en razón a que se

individualizan los procesos y la responsabilidad como el conocimiento se limita al proceso, del que se es responsable.

#### Administración del riesgo

Otra de las fases que presenta deficiencia e implantación mala, es la de administración del riesgo, concentrada en el componente de valoración del riesgo por la no adopción de matrices y mapas de riesgos, escala y valoración de éstos y a la no identificación de riesgos por procesos; y el componente de monitoreo por la ausencia de un plan anual de manejo de riesgos que establezca áreas, procesos o actividades críticas o vulnerables ya que no se ejerce un acompañamiento para asegurar y soportar adopción de medidas.

Dentro del componente del manejo del riesgo, existe debilidad en un plan de manejo de riesgo, su socialización y comunicación con el talento humano del área y a la evaluación y concertación sobre las posibles acciones a tomar; así mismo, el área contable no tiene mecanismos que valoren el manejo del riesgo de la información con el aporte de cifras confiables para una adecuada toma de decisiones. Debido a la cantidad de saldos por depurar, las diferencias en la información contable frente a las demás fuentes, el incumplimiento de normas de general aceptación en materia contable, entre otras observaciones, se evidencia el alto grado de vulnerabilidad en que se encuentra la entidad.

#### Operacionalización de los elementos

El área financiera de la Caja en la fase de Operacionalización de los elementos, puede calificarse como malo, debido a que no tiene programas de capacitación fundamentados en un diagnóstico de necesidades; así mismo, la Oficina de Control Interno no evalúa la ejecución y cubrimiento de programas para fomentar la cultura de la auto evaluación en la dependencia. Además de lo anterior, el manejo contable no cuenta con un Manual de Procedimientos actualizado, y los procedimientos que se realizan deben ser ajustados y revisados de acuerdo a las necesidades de la entidad y enmarcados en los parámetros que establece el Plan General de Contabilidad Pública.

#### Documentación

En la fase de documentación se evidencia que en los aspectos formales de los libros principales de contabilidad, 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 contempla el Plan General de Contabilidad Pública; así mismo, en la presentación del Balance General no corresponde a lo establecido en el Plan General de Contabilidad numeral 3.3 Diligenciamiento

de Estados Contables, 3.3.3. Estructuración de los Estados Contables, 3.3.3.1. Balance General, en razón que en estos no se determina la parte corriente y no corriente de la cartera.

#### Retroalimentación

La fase que más adolece de controles en la Dirección Financiera es la de retroalimentación, en razón que en el área se han adoptado pocas variables de seguimiento y las existentes no son eficientes, ya que no es continua la planeación del seguimiento de la gestión, las variables no evalúan permanentemente el grado de cumplimiento de lo planeado y no se apoya totalmente en el cumplimiento de los procesos a fin de que contribuyan al logro de los objetivos misionales. 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 utilidad.

A pesar de las deficiencias descritas, hay que resaltar el hecho que la entidad ha iniciado procesos en cuanto a la implantación de un código de ética; cuenta con un comité de saneamiento contable legalmente constituido, pero que a la fecha no ha presentado mayores logros; así mismo, en el plan de mejoramiento suscrito para la vigencia del 2001, se encuentran contemplados los correctivos correspondientes, por lo anterior y hasta tanto se cumpla el Plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá D.C., se de cumplimiento a la Ley 716/2001 y se subsanen las inconsistencias reportadas por este ente de control, se considera que el sistema de Control interno contable es deficiente.

Una vez analizadas las respuestas dadas por la entidad, se ratifica la evaluación al sistema de control interno contable, dado que las conciliaciones aludidas aún arrojan diferencias que inciden notoriamente en los estados contables.

En lo referente a "*Algunas cuentas se ven afectadas por movimientos efectuados en los periodos anteriores a mil novecientos noventa y cinco (1.995), como es el caso de los bienes inmuebles, cartera y provisión para pensiones...*", es de recordar el hecho que las cuentas referidas en el activo representan cerca del 70% del mismo y en el pasivo cerca del 50% de éste, así mismo en lo referente al incumplimiento de lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública numeral 1.2.7.2., dicha norma contempla "...Conservación, custodia y tenencia de los libros, comprobantes y soportes." ... "... La responsabilidad del manejo, organización y conservación de los documentos relativos a los archivos oficiales corresponden a los servidores públicos; por tal razón el representante legal o quien haga sus veces, designará mediante acto administrativo el funcionario responsable de la

custodia y tenencia de los libros, los comprobantes de contabilidad y los respectivos documentos soporte.".

#### 4.5. AUDITORIA AL PRESUPUESTO

##### 4.5.1 Presupuesto de Ingresos

Al iniciar la vigencia fiscal del año 2001, la CPV proyectó ingresos por \$14.676.2 millones, que tal como se observa en la tabla No.8, el 44.11% (\$6.473.8 millones) corresponden a ingresos corrientes, el 55.15% (\$8.094.4 millones) a transferencias de la Administración Central y 0.74% (\$108 millones) a recursos de capital; durante la vigencia fiscal de 2002, el Presupuesto Inicial se modificó en valor neto de \$3.419.9 millones por efecto de la aplicación de los decretos 261 y 546 de 2002, y Decreto 965 de 2001, correspondiente a la Suspensión de las transferencias del Sector Central (\$3.944.41 Millones) y Reasignación de excedentes financieros correspondiente a la vigencia Fiscal del 2001 (\$524.6 Millones).

Por lo tanto, el presupuesto definitivo de ingresos quedó aforado en la suma de \$11.256.3 millones que tuvieron una ejecución activa (antes de reconocimientos) del 78.66% (\$8.854.16 millones).

**TABLA No. 8**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EJECUCIÓN 31/12/2002**

Millones de pesos

RUBRO PRESUPUESTAL		PRESUP. INICIAL	MOFIDICACIONES		PRESUP. DEFINITIVO	EJECUC. PRESUP.	% EJEC
CODIGO	NOMBRE		MES	ACUMUL A			
2	INGRESOS	14.676.18	-3.419.85	-3.419.85	11.256.33	8.854.16	78.66
2.1	INGRESOS CORRIENTES	6.473.77	0,00	0,00	6.473.77	8.033.73	124.10
2.1.2	NO TRIBUTARIOS	6.473.77	0,00	0,00	6.473.77	8.033.73	124.10
2.1.2.04	Rentas Contractuales	6.423.77	0,00	0,00	6.423.77	7.892.38	122.86
2.1.2.04.03	Amortización Crédito	2.523.77	0,00	0,00	2.523.77	3.559.04	141.02
2.1.2.04-04-	Cartera Hipotecaria	3.600.00	0,00	0,00	3.600.00	4.333.33	120.37
2.1.2.04-04-03	Amortización Cartera CVP	3.600.00	0,00	0,00	3.600.00	4.333.33	120.37
2.1.2.04-05	Fiducias	300.00	0,00	0,00	300.00	0.00	0.00
2.1.2.99	Otros Ingresos No Tributarios	50.00	0,00	0,00	50.00	141.35	282.71
2.2	TRANSFERENCIAS	8.094.41	-3.944.41	-3.944.41	4.150.00	0.00	100,00
2.2.5	OTRAS TRANSFERENCIAS	8.094.41	-3.944.41	1.340.00	4.150.00	0.00	0.00
2.2.5.01	Aporte Ordinario Administración Central	8.094.41	-3.944.41	-3.944.41	4.150.00	0.00	0.00
2.4	RECURSOS DE CAPITAL	108.00	524.56	524.56	632.56	820.42	129.70
2,4,3	RENDIMIENTOS	108.00	0.00	0.00	108.00	295.86	273.95



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

RUBRO PRESUPUESTAL		PRESUP. INICIAL	MODIFICACIONES		PRESUP. DEFINITIVO	EJECUC. PRESUP.	% EJEC
CODIGO	NOMBRE		MES	ACUMUL A			
	OPERAC.FINANCIERAS						

Fuente de información: Dirección Financiera de Presupuesto CVP

Los rubros de transferencia de la Administración Central por aportes ordinarios y el de Fiducias, no presentaron ejecución activa durante la vigencia fiscal de 2002; el segundo de ellos, debido a que tenía asignado un presupuesto de \$300 millones, con base en la proyectada reactivación o venta del lote de Arborizadora Baja, o el desarrollo del otro lote de Atahualpa, pero no se sucedieron ninguna de las dos situaciones, motivo por el cual el recaudo fue de cero. Las transferencias de \$8.094 millones aprobados inicialmente, fueron suspendidos y a solo \$4.150 millones se les levantó la suspensión, lo que indica un recorte de \$3.944 millones, en donde a 31 de diciembre de 2002 los \$4.150 millones quedaron certificados y clasificados como Reconocimientos por Recibir y que fueron asignados por la secretaria de Hacienda con el fin exclusivo de atender la emergencia presentada en el sector de Santa Rita - Cerros del Diamante.

Es de anotar que, con relación al presupuesto de la vigencia anterior, el presupuesto definitivo de la Caja de la Vivienda Popular para la vigencia 2002, muestra un aumento de \$2.290.3 millones, que equivalen al 25.87%.

Llama la atención el rubro de Amortización de Cartera CVP, que alcanzó una ejecución de \$4.333.3 millones, equivalentes al 120.37% con respecto a lo programado de \$3.600.0 millones; porcentaje considerado alto, pero que frente al total de la cartera de \$38.283.9 millones no es muy representativo por su equivalencia del 11.32%.

La leve mejoría en el recaudo de la cartera hipotecaria, muestra que en cierta forma la CVP, en atención a lo observado por la Contraloría en la Auditoría en la cuenta de 2001, ha venido implementando acciones de cobro persuasivo a los usuarios de la cartera Hipotecaria y que ingresaron a la CVP todos aquellos recursos provenientes de los créditos puente otorgados sobre subsidios asignados por el INURBE.

Posterior al cierre de la vigencia fiscal, la administración central certifica reconocimientos por la suma de \$4.452.97 millones con lo cual la ejecución del Presupuesto de Ingresos, incluido reconocimientos de la administración Central, supera en el 19% el presupuesto definitivo de la vigencia 2002

#### 4.5.2. Presupuesto de Gastos.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Para la vigencia fiscal de 2002 el presupuesto total de la entidad fue de \$14.676.2 millones, de los cuales la Dirección Distrital de Presupuesto suspende gastos de inversión por la suma de \$3.419.85 millones, quedando un Presupuesto Disponible para la vigencia de \$11.256.3 millones, distribuidos en \$3.976.2 millones para Gastos de Funcionamiento, con una ejecución del 98.49%, y \$7.280.1 millones destinados para atender Gastos de Inversión Social Directa, los cuales mostraron una ejecución del 92.17%; dentro de los cuales la mayor incidencia y participación la tiene la inversión para los proyectos Nos. 3075 y 7328, denominados Reasentamientos de Familia y Mejoramiento de la Vivienda, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

**TABLA No. 9**  
**PRESUPUESTO DE GASTOS A DICIEMBRE 31 DE 2002**

NOMBRE RUBRO PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO		PRESUPUESTO EJECUTADO	
	Valor	%	Valor	%
3. GASTOS	11.256.3	100	10.625.9	94.40
3.1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	3.976.2	35.32	3.916.1	98.49
3.1.1.01 SERVICIOS PERSONALES	1.670.4	14.84	1.635.4	97.91
3.1.1.02 GASTOS GENERALES	1.721.9	15.30	1.705.3	99.03
3.1.1.03 APORTES PATRONALES	583.9	5.19	575.4	98.55
3.3. INVERSIÓN	7.280.1	64.68	6.709.8	92.17
3.3.1.1.03-3075 REASENTAMIENTO DE FAMILIAS	6.580.1	58.46	6.055.2	92.02
3.3.1.1.03.7328 MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	700.0	6.22	654.6	93.52

Fuente: Cuadro de Ejecución Presupuestal a 31-12-02.

Dentro del rubro de Gastos Generales el más representativo lo constituye el destinado para pagos de Sentencias Judiciales, que de un presupuesto definitivo de \$1.166.5 millones, ejecutó durante la vigencia el 100%, en donde el mes de diciembre obtuvo la mayor imputación que ascendió a la suma de \$811.7 millones. De este total los giros en la vigencia fueron de \$1.125.6 millones y la diferencia quedó constituida como Reservas Presupuestales.

Es de precisar que una vez evaluado este rubro, se detectó la existencia de un presunto daño patrimonial de \$2.536.4 millones, teniendo en cuenta las indemnizaciones por los despidos y posteriores reintegros de funcionarios de la entidad, que incluyen valores por indemnizaciones en el retardo del pago. Dicha información fue dada a conocer oportunamente a la administración.

En relación con el Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado, se ejecutaron dos proyectos en el marco del Programa Mejoremos el Barrio y la Casa, como son los Nos. 3075 y 7328, denominados Reasentamiento de Familias y Mejoramiento de la Vivienda, respectivamente; en donde se estableció una ejecución del 92.17%, porcentaje considerado aceptable, pero que incluye el compromiso de recursos para el desarrollo del Convenio Interadministrativo de Cofinanciación entre el FOPAE, el Fondo de Desarrollo

Local de Ciudad Bolívar y la CVP del primer proyecto.

Los resultados y beneficios de la ejecución de dicho proyecto, serán objeto de evaluación en la vigencia de 2003, en la medida que \$4.150 millones que amparan dicho convenio, quedaron constituidos como reconocimientos certificados al 31 de diciembre de 2002, de los cuales \$3.552.6 millones se constituyeron como Reservas presupuestales.

Se estableció que la administración de la Caja, comprometió recursos en el mes de diciembre por \$1.751.7 millones, equivalentes al 15.56 y 16.49% del presupuesto definitivo y ejecutado, respectivamente, donde la mayor incidencia la tuvieron los gastos para pago de sentencias judiciales y la inversión, tal como se ha venido manifestando en el informe.

#### 4.5.3. Reservas Presupuestales

Tal como se evidencia en el cuadro siguiente, la administración de la Caja al cierre de la vigencia, constituyó como Reservas Presupuestales la suma de \$4.625.9 millones; en donde la mayor participación la tiene el rubro de Inversión que equivale al 97.07%, debido al levantamiento de la suspensión que quedo como reconocimientos certificados al cierre de la vigencia.

**TABLA No. 10**  
**CONSTITUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2002**

DESCRIPCION	VALOR	%
GASTOS	4.625.9	100
FUNCIONAMIENTO	135.2	2.92
INVERSIÓN	4.490.6	97.08
3.3.1.1.03-3075 Reasentamiento de Familias	4.175.5	90.26
3.3.1.1.03.7328 Mejoramiento de Vivienda	315.1	6.81

Fuente: Formato 2 - Relación de Reservas Presupuestales, a 31 de diciembre de 2002.

#### 4.5.4 Hallazgos de Auditoría Presupuesto

Los siguientes son los hallazgos de auditoría, resultantes del análisis al Presupuesto, los cuales fueron comunicados oportunamente a la administración de la Caja de la Vivienda Popular:

4.5.4.1. El 30 de diciembre de 2002, la doctora LUZ ESTELLA MORENO GARCIA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.756.736, en su calidad de Gerente (E) de la Caja de la Vivienda Popular y obrando en su condición de representante legal de la misma, suscribió el Contrato de Prestación de Servicios N° 076, por valor de \$16 millones con ARABELLA

SIERRA GARCIA identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.099.456, con el objeto de obtener un sistema de información actualizado, confiable y eficiente, que facilite la adecuada gestión de la cartera de la entidad, y cuyo plazo sería de cuatro (4) meses contados a partir de la suscripción de la respectiva acta de iniciación.

En la evaluación realizada a este contrato, se halló en la propuesta presentada por la señora ARABELLA SIERRA GARCIA, la hoja de vida del señor DELFIN MAHECHA, a través de la cual se compromete a prestar su servicio en la ejecución del mismo en caso de su propuesta ser seleccionada; así mismo, en el rubro de PERSONAL SUPERNUMERARIO quedó calificada como reserva presupuestal una nómina conformada por dos funcionarios, uno de los cuales es el Señor DELFIN MAHECHA, que según Resolución No. 466 de diciembre 13/2002, se contrata por el período comprendido entre diciembre 13/2002 y enero 12/2003.

De lo anterior, se evidencia que el Señor DELFIN MAHECHA participó en el desarrollo y proceso previo del contrato adjudicado a la señora ARABELLA SIERRA GARCIA, al mismo tiempo que ostentaba la calidad de funcionario supernumerario de la Caja de Vivienda Popular.

Por otra parte, se observó que la suscripción de la garantía única a favor de Entidades Estatales No.1644171 de la Compañía Aseguradora de Fianzas – CONFIANZA, fue suscrita 13 días después de la firma del contrato, es decir, 13 de enero de 2003 y sin encontrarse la respectiva aprobación de la garantía por parte de la entidad.

Lo anterior transgrede lo establecido en el literal f, numeral primero, del artículo 8; numeral 1 del artículo 4; numerales 1 y 2 del artículo 26; numeral 19 del artículo 25; artículos 41, 51, 52 y 61 de la ley 80 de 1993; artículos 16, 18 y 26 del Decreto Reglamentario 679 de 1994 y de las normas generales del artículo 6° de la Constitución Política.

La administración respondió que *“El Contrato No. 076 fue suscrito entre la doctora **LUZ STELLA MORENO GARCIA**, en calidad de Gerente encargada y la doctora **ARABELLA SIERRA GARCIA**, del estudio del contrato y sus documentos soportes se deduce:*

1. *El Contrato fue firmado el 30 de diciembre de 2002*
2. *Que de acuerdo con la cláusula quinta de la duración del contrato era de cuatro meses contados a partir de la suscripción del acta de iniciación, la cual fue firmada el 15 de enero de 2003.*
3. *Su legalización se produjo hasta el día 14 de enero de 2003, teniendo en cuenta que la póliza fue expedida el 13 de enero de 2003, aprobada por la Caja el día 14 y que la publicación se produjo también el 14 del mismo mes y año.*
4. *Teniendo en cuenta lo anterior, el acta de iniciación se suscribió entre el interventor y la contratista el 15 de enero de 2003.*





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

5. *Que si bien es cierto, la contratista en su respuesta presentó al señor Delfín Mahecha como una de las personas que le colaborarían en la ejecución del contrato, también lo es que, el citado señor para la fecha en que se inició la ejecución del contrato enero 15 de 2003, no estaba vinculado a la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, ya que su nombramiento como supernumerario terminó el 13 de enero de 2003, tal como consta en la resolución de nombramiento No. 466 de diciembre 13 de 2003, por lo cual no se presenta ninguna incompatibilidad ni inhabilidad.*
6. *Además de lo anteriores claro que la entidad no celebró contrato con el supernumerario Delfín Mahecha sino con la doctora ARABELLA SIERRA GARCIA, quién de ninguna manera estaba inhabilitada para suscribir el contrato. Más aún, de acuerdo con los términos de referencia, la propuesta y el contrato, para su ejecución era indispensable que se agotaran unas fases, tales como establecer con la Interventoría los mecanismos a seguir para la implementación de la base de datos (cartera y archivo), establecer el espacio físico, los procedimientos y la forma de enviar las carpetas o expedientes por parte de la entidad a la contratista para poder realizar el trabajo etc. Es así como en el oficio dirigido por la contratista a la CVP, Atn. Carlos González Tibaduiza, Director Financiero e interventor del contrato, de fecha enero 16 le solicita que con el fin de dar inicio a las actividades relacionadas con el contrato 076 de 2002, le suministran los expedientes de las familias correspondientes a diferentes planes de vivienda de la entidad, el cual fue atendido por el señor LUIS ERNESTO ALVARADO ACUÑA, encargado del archivo central de la Entidad, según oficio de enero 22 de 2003, por medio del cual hasta esa fecha le hizo entrega de 167 carpetas que reposaban allí.*
7. *Con la entrega de estos documentos fue que inició la labor del señor Mahecha, el día 23 de enero de 2003, ya que de acuerdo con la relación de trabajo entre la contratista y este, únicamente podía desarrollar la actividad de verificación de carpetas contra la aplicación de cartera para la identificación de los créditos vigentes con la CVP. Hasta dicha entrega.*
8. *El hecho de que propusiera al citado señor para conformar el equipo de trabajo, no significa que este fuera el contratista sobre quien pudiese recaer alguna inhabilidad y de continuar vinculado a la Caja la contratista estaba en todo su derecho de nombrar a otra persona para conformar su equipo.*
9. *No es cierto que Delfín Mahecha hubiese participado en el desarrollo y proceso previo del contrato directamente, pues la única que realmente y de forma directa presentó la propuesta fue ARABELLA SIERRA GARCIA, quien tenía conocimiento previo que cuando se iniciara la ejecución del contrato el citado señor estaría disponible para hacer parte de su equipo, ya que como se dijo anteriormente el nombramiento como supernumerario era solamente por el término de un mes el cual terminaba el 12 de enero de 2003.*

*Desde el punto de vista jurídico, la ley 80 de 1.993 ni sus derechos reglamentarios, ni ninguna otra norma establecen como inhabilidad o incompatibilidad que este hecho configure transgresión normativa, y por el contrario tanto nuestra Constitución Política como la ley favorecen el derecho al trabajo.*

*Finalmente con el debido respeto, debo hacer alusión al concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría Distrital de enero 15 de 2001, por medio del cual establece el criterio que se debe adoptar en relación con los procesos administrativos sancionatorios de que trata la Resolución Reglamentaria 035 de 1.999, y que en sus partes más relevantes dice: “ Sancionar por incumplimiento de la ley 80 de 1.993 no está estipulado de manera taxativa en el artículo 101 de la ley 42 de 1.993, por tanto no pertenece al ámbito de control fiscal...”*

*“Con base en lo expuesto, se concluye que no es competencia de la Contraloría Distrital constreñir a los sujetos pasivos de control para que cumplan las normas contractuales y que no es el proceso administrativo sancionatorio el medio expedito para imponer sanción de multa al sujeto pasivo de control por incumplimiento del Estatuto Contractual.”*

*Con fundamento en el concepto aludido y especialmente por que en el caso en comento no se configura ninguna transgresión a la Constitución ni a la ley, le solicito proceda al archivo de estas diligencias.*

*Con el fin de que su despacho obtenga la certeza absoluta de que el señor Delfin Mahecha, inicio labores a cargo de la contratista con fecha 23 de enero de 2003, le adjunto las siguientes pruebas: 1) Fotocopia de la comunicación de enero 22 de 2003, mediante el cual el funcionario de la Caja de la Vivienda Popular, encargado del archivo central, señor Luis Ernesto Alvarado Acuña, hizo entrega de estos. Además como constancia del disfrute de vacaciones por la época de los hechos, envió fotocopia del Decreto 491 del 11 de diciembre de 2002, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.”.*

Una vez evaluada la respuesta de la administración, este ente de control se ratifica en la observación formulada y lo califica como hallazgo de tipo administrativo y disciplinario; por lo que considera que el señor DELFIN MAHECHA, participó en el desarrollo y proceso previo del contrato adjudicado a la señora Arabella Sierra García, como se observó en la propuesta presentada por la contratista en mención, al mismo tiempo que ostentaba la calidad de funcionario supernumerario de la Caja de la Vivienda Popular. De igual manera, se evidenció que la suscripción de la garantía única del Contrato de Prestación de Servicios No. 076/2002, fue suscrita 13 días después de la firma del contrato.

Hallazgos de Auditoría Rubro Presupuestal de Sentencias Judiciales: En desarrollo de la Auditoría Integral a los estados contables y al presupuesto (Rubro de Sentencias Judiciales), practicada para el período 1998 – 2002, se evidenciaron y comunicaron seis (6) hallazgos fiscales con incidencia administrativa y disciplinaria, hallazgos éstos que están relacionados con el despido y posterior reintegro de varios funcionarios de la entidad, en lo que corresponde a los hallazgos Nos. 1, 2 y 3; el hallazgo No. 4 a indemnización por despido injusto e indemnización por retardo en el pago, después de 90 días

de efectuado el despido, aquí los dos (2) funcionarios que no fueron reintegrados; el hallazgo No. 5, corresponde a indemnización por mora en el pago tardío de prestaciones sociales de un funcionario; el Hallazgo No. 6 al pago de indemnización a través de la figura de mesadas pensionales.

#### 4.5.4.2 Hallazgo No. 1

En la tabla No.11 para cada uno de los 17 procesos fallados en contra de la CVP, se pueden observar el total de días transcurridos entre el momento en que la entidad profiere el acto administrativo de desvinculación por terminación unilateral del contrato de trabajo y la comunicación de reintegro en cumplimiento del fallo judicial, días estos que liquidados de acuerdo a la orden de la sentencia judicial determinan el valor total del Detrimento Patrimonial en



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

cada uno de los 17 procesos, con el fin de focalizar y determinar responsabilidades, en el desarrollo de esta auditoria, el horizonte total del daño fiscal se trabajo en dos tramos:

- Tramo Uno: el comprendido entre la fecha de despido y la fecha ejecutoria del fallo.
- Tramo Dos: el comprendido entre la fecha ejecutoria del fallo y el acto administrativo de reintegro.

**TABLA No. 11**

**DIAS TRASNCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE DESPIDO Y FECHA DE LA EJECUTORIA DEL FALLO QUE CONDENA A LA CVP, ENTRE LA EJECUTORIA DEL FALLO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO DE REINTEGRO, Y TOTAL DE DIAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE DESPIDO Y REINTEGRO DE LOS FUNCIONARIOS**

	NOMBRE	FECHAS DE LOS HECHOS			DIAS TRANSCURRIDOS ENTRE EL		
		DESPIDO	FALLO JUDICIAL	EL REINTEGRO	DESPIDO Y FALLO	FALLO(1) Y REINTEGRO	DESPIDO Y REINTEGRO
1	JOSE H. MARTINEZ	27-Dic-94	30-Sep-02	17-Dic-02	2834	78	2912
2	HERCY E. PARADA DE	5-Dic-94	4-Jul-02	17-Dic-02	2768	166	2934
3	OMAR MERCHAN GALEANO	28-Dic-94	23-Ago-02	17-Dic-02	2795	116	2911
4	HENRRY E. LIZARAZO	4-Dic-94	31-Jul-02	17-Dic-02	2796	139	2935
5	MARIA EUGENIA. OLAYA DE MARTINEZ	5-Dic-94	31-May-02	17-Dic-02	2734	200	2934
6	GLADYS M. GALEANO	29-Dic-94	23-Abr-02	17-Dic-02	2672	238	2910
7	ALADIEL ARIZA ROMERO	3-Dic-94	14-Feb-02	17-Dic-02	2630	306	2936
8	NAMEN MORALES LEONOR	3-Dic-94	8-Mar-02	17-Dic-02	2652	284	2936
9	QUERUBIN MUÑOZ ALBORNOZ	30-Dic-94	28-Feb-01	2-Dic-02	2252	642	2894
10	TOTAL ORLANDO GIL GUTIERREZ	28-Dic-94	29-Jun-01	2-Dic-02	2375	521	2896
11	MARITZA AGUILERA RODRIGUEZ	3-Dic-94	24-Abr-02	2-Dic-02	2699	222	2921
12	LEONARDO BARRERO JIMENEZ	2-Ago-95	31-Jul-01	2-Dic-02	2190	489	2679
13	ARMANDO VALENCIA PEÑUELA	29-Dic-94	29-Jun-01	2-Dic-02	2374	521	2895
14	ALVARO ROGELIO SUAREZ	26-Sep-95	31-Jul-00	22-Oct-00	1770	83	1853
15	NELSY JUDTH AREVALO RIOS(2)	19-May-95	20-Jun-01	2-Dic-02	2224	530	2754
16	JOSE NAZARIO SARMIENTO BOLIVAR	19-May-95	9-Mar-00	1-Abr-00	1756	23	1779
17	EDUARDO EMIRO CERMEÑO GARCIA	26-Ene-94	20-May-99	21-Oct-99	1940	154	2094

(1) Corresponde a la fecha ejecutoria de la sentencia

Como se detalla a continuación, el valor del presunto Daño Patrimonial en la CVP ascendió a la suma de UN MIL NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES, QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CATORCE PESOS, CON OCHENTA Y SEIS CENTAVOS (\$1.978'565.814.86) Moneda corriente.

**PAGOS AL TRABAJADOR:**

- Por concepto de salarios y prestaciones \$1.781.731.269.87
- Intereses moratorios \$ 8.256.414.53

**APORTES DE LA ENTIDAD:**

- Fondo de Pensiones \$ 84.937.348.46

• Sena	\$ 7.599.011.00
• ICBF	\$ 11.398.520.00
COSTAS	<u>\$ 84.643.251.00</u>
<b>TOTAL MONTO O DAÑO PATRIMONIAL</b>	<b>\$ 1.978.565.814.86</b>

#### 4.5.4.3 Hallazgo No. 2

Este Hallazgo tiene que ver con la terminación unilateral del contrato de trabajo de dos funcionarios que se encontraban protegidos por el derecho consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo, por lo cual los diferentes Juzgados en fallos de primera instancia y los Tribunales del Distrito Judicial en fallos de segunda instancia, en su parte resolutive de la sentencia condenan a la CVP a reintegrar a los dos funcionarios despedidos al cargo que ocupaban en el momento de la desvinculación o a otro igual o de superior categoría, al igual que al pago de salarios y prestaciones durante el periodo comprendido entre la fecha de desvinculación y la fecha de reintegro.

**TABLA No. 12**

**DIAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE DESPIDO Y FECHA DE LA EJECUTORIA DEL FALLO QUE CONDENA A LA CVP, ENTRE LA EJECUTORIA DEL FALLO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO DE REINTEGRO, Y TOTAL DE DIAS TRANSCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE DESPIDO Y REINTEGRO DE LOS FUNCIONARIOS**

	NOMBRE	FECHAS DE LOS HECHOS			DIAS TRANSCURRIDOS ENTRE EL		
		EL DESPIDO	FALLO JUDICIAL	EL REINTEGRO	DESPIDO Y FALLO	FALLO(1) Y SENTENCIA	DESPIDO Y REINTEGRO
1	JOSE IGNACIO BLANCO TORRES	19/04/96	17/12/03	17/12/03	2798	0	2798
2	ALBERTO MORENO CASTAÑEDA.	1/04/96	17/12/03	17/12/03	2816	0	2816

(1) Corresponde a la fecha ejecutoria de la sentencia

Tal como se detalla a continuación, el valor del presunto daño patrimonial asciende a la suma de CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES, CINCO MIL TRECIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$139.005.394.00).

#### PAGOS AL TRABAJADOR:

• Por concepto de salarios y prestaciones	\$131.194.886.00
• intereses moratorios	\$

#### APORTES DE LA ENTIDAD:

• Fondo de Pensiones	\$ 7.810.508.00
• Sena	\$
• ICBF	\$
COSTAS	<u>\$</u>
<b>TOTAL MONTO O DAÑO PATRIMONIAL</b>	<b>\$139.005.394.00</b>

#### 4.5.4.4 Hallazgo No. 3

Este Hallazgo tiene que ver con la terminación unilateral del contrato de trabajo de los señores FABIO GUARNIZO CUELLAR y NELSON FRANKY FERNANDEZ, dos funcionarios que, encontrándose amparados por fuero sindical, fueron despedidos por la Caja de Vivienda Popular, sin que, al igual que los anteriores casos, se hubiera solicitado autorización del Juez, contraviniendo lo dispuesto en la norma convencional y en contravención con el artículo 410 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 8° del Decreto 204 de 1957. Por lo anterior, los diferentes Juzgados en fallos de primera instancia en el caso FABIO GUARNIZO CUELLAR y fallo de segunda instancia y recurso extraordinario de casación en lo que corresponde a la demanda instaurada por NELSON FRANKY FERNANDEZ y que en su parte resolutive condenan a la Caja de Vivienda Popular al reintegro de los funcionarios y al igual que al pago de salarios y prestaciones dejados de devengar durante el período comprendido entre junio 28 de 1993 y julio 31 de 2002, en el caso del señor FABIO GUARNIZO y en lo correspondiente al señor NELSON FERNANDEZ los comprendidos entre junio 29 de 1993 y Diciembre 2 de 2002.

**TABLA No. 13**

**DIAS TRASCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE DESPIDO Y FECHA DE LA EJECUTORIA DEL FALLO QUE CONDENA A LA CVP, ENTRE LA EJECUTORIA DEL FALLO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO DE REINTEGRO, Y TOTAL DE DIAS TRASCURRIDOS ENTRE LA FECHA DE DESPIDO Y REINTEGRO DE LOS FUNCIONARIOS**

	NOMBRE	FECHAS DE LOS HECHOS			DIAS TRASCURRIDOS ENTRE EL		
		EL DESPIDO	FALLO JUDICIAL	EL REINTEGRO	DESPIDO Y FALLO	FALLO(1) Y REINTEGRO	DESPIDO Y REINTEGRO
1	FABIO GUARNIZO CUELLAR	28-Jun-93	31-Jul-02	17-Dic-02	3320	139	3459
2	NELSON FRANKY FERNANDEZ	29-Jun-93	6-Jun-01	2-Dic-02	2899	544	3443

(1) Corresponde a la fecha ejecutoria de la sentencia

Tal como se detalla a continuación, el valor del presunto monto o daño patrimonial asciende a la suma de TRECIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES, TRECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL, CIENTO NUEVE PESOS (\$348.365.109)

#### PAGOS AL TRABAJADOR:

- Por concepto de salarios y prestaciones \$328.361.946.00
- Intereses moratorios \$

#### APORTES DE LA ENTIDAD A:

- Fondo de Pensiones \$ 11.503.163.00
- Sena \$

• ICBF	\$
COSTAS	<u>\$ 8.500.000.00</u>
TOTAL MONTO O DAÑO PATRIMONIAL	<u>\$348.365.109.00</u>
	=====

#### 4.5.4.5 Hallazgo No. 4

Este Hallazgo corresponde a la terminación del unilateral del contrato de dos trabajadores que habían sido contratados como celadores, hasta la terminación del programa que la CVP se encontraba desarrollando en Ciudad Bolívar, dado el hecho que la terminación unilateral e injusta del contrato se da antes de la terminación del Programa Ciudad Bolívar, los Jueces en fallos de derecho condenan a la CVP en el caso de JOSE MANUEL HERRERA a pagar al demandante la suma de \$21.725.093 de indemnización por despido injusto y un día de salario por cada día de retardo después de 90 días de haberse hecho efectivo el despido ( 6 de octubre de 1995) y hasta la fecha en que se efectuó el pago (31 de enero de 2002); en lo relacionado con el señor LUIS ELIECER GARCIA el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá condena a la CVP al pago de la suma de \$1.628.968.68 por concepto de indemnización por despido injusto. A continuación presentamos el resultado de la liquidación que debió pagar la CVP en cumplimiento de la Sentencia Judicial:

Tal como se detalla a continuación el valor del presunto daño patrimonial asciende a la suma de SESENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SETENTA Y OCHO PESOS CON SESENTA Y OCHO CENTAVOS(\$68.567.078.68) Moneda Corriente

PAGOS AL TRABAJADOR	\$56.767.078.68
• Por concepto de indemnización por despido injusto	\$23.354.062.68
• Valor liquidado sobre: Un día de salario por cada día de retardo equivalente a \$15.299, desde el día que establece la ley, es decir 90 días después de haberse hecho efectivo el despido (6 de Octubre de 1995) y hasta que se efectuó el pago.	\$33.413.016.00
COSTAS	<u>\$11.800.000.00</u>
VALOR TOTAL PAGOS POR SENTENCIAS JUDICIALES	<u>\$68.567.078.68</u>
	=====

#### 4.5.4.6 Hallazgo No. 5

Que el señor DARIO EDUARDO BELTRAN ACHURY identificado con cédula de ciudadanía No. 12.090.605 de Bogotá, prestó sus servicios a la CAJA DE VIVIENDA POPULAR desde el 26 de mayo de 1972 hasta el 30 de noviembre

de 1992, fecha en la cual presentó su renuncia para jubilarse.

Que la entidad le cancelo las prestaciones sociales hasta el 22 de junio de 1993, como consecuencia el citado señor presentó demanda ordinaria laboral, la cual curso en el Juzgado cuarto laboral del circuito de Bogotá, que por providencia del 6 de abril de 2001 resolvió en su **artículo primero** condenar a la CAJA DE VIIVIENDA POPULAR a pagar la suma de \$1.586.434.64, por concepto de la indemnización por mora en el pago prevista en el decreto 797 de 1949 y en su **artículo segundo** condenar en COSTAS a la demandada (valor que se taso en la suma de \$300.000)

Tal como se detalla a continuación el valor del presunto monto o daño patrimonial asciende a la suma de UN MILLON OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL, CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS CON SESENTA Y CUATRO CENTRAVOS MONEDA CORRIENTE (\$1.886.434,64).

PAGOS AL TRABAJADOR:

• Por concepto de indemnización por mora prevista en el Decreto 797 de 1949	\$1.586.434,64
COSTAS	<u>\$ 300.000.00</u>
TOTAL MONTO O DAÑO PATRIMONIAL	<u>\$1.886.434,64</u> =====

Las respuestas de la entidad sobre los hallazgos fiscales de sentencias judiciales:

- En referencia a solicitud de información solicitada en marzo 30 de 2003 por el subdirector de fiscalización según memorando 3110002838 y radicado en la CVP No. 870 – EOFI – 18 – 20 en la que se solicita se CERTIFIQUE para cada uno de los funcionarios despedidos la liquidación de pago de salarios caídos y prestaciones sociales por Tramos:
- Tramo Uno: El comprendido entre la fecha de desvinculación del funcionario y la fecha ejecutoria de las sentencias de reintegro en segunda instancia (o la que corresponda).
- Tramo Dos: El comprendido entre la fecha de ejecutoria de las sentencias de reintegro en segunda instancia (o la que corresponda) y la fecha efectiva de vinculación por reintegro.
- Tramo Total: El comprendido entre la fecha de desvinculación del funcionario y la fecha efectiva de vinculación por reintegro.

Al igual que el pago por concepto de aportes a cargo de la entidad por concepto de:

- Aportes de la entidad a Fondo de Pensiones
- Aportes de la entidad a SENA
- Aportes de la entidad a ICBF

Al igual que el pago de intereses moratorios y costas del proceso

la CVP mediante comunicación DA-0184 de 2003 y con radicado en la Contraloría de Bogotá 03063 de marzo 12 de 2003, Certifica lo solicitado.

Se constata que lo certificado corresponde a lo efectivamente pagado.

- La CVP en marzo 27 de 2003 y mediante comunicación OJ No 45 de 2003 da respuesta de solicitud de la Contraloría en relación con la iniciación o no de las acciones de repetición por el despido y posterior reintegro de los funcionarios del asunto explicando que en dos casos: el de JOSE DEL CARMEN BERNAL SORIANO y LUIS ELIECER GARCIA RUEDA no se inicio acción de repetición, en el de JOSE DEL CARMEN BERNAL SORIANO por que la administración *“dice que no es posible deducir proceder alguno de mala fe susceptible de sancionar”*, en el caso del señor LUIS ELIECER GARCIA RUEDA la Administración manifiesta *“que no es posible deducir proceder alguno de mala fe susceptible de sancionar”* e igualmente dice que por lo anterior *“podemos concluir que no existió Detrimento Patrimonial de la Entidad ya que lo que se pago fue un reajuste a las indemnizaciones”*.

Sobre este ultimo párrafo es importante señalar que de acuerdo a lo fallado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial en fallo de Segunda Instancia de Abril 30 de 2002, lo que aquí se fallo en ningún caso correspondió a un reajuste de indemnización, si no que se falló fue el pago de indemnización por despido injusto, para lo cual transcribimos el siguiente aparte de la sentencia.....”*Por consiguiente, para establecer la indemnización que le corresponde al actor, ha de tenerse en cuenta que los contratos de los trabajador oficiales de prorrogan de seis en seis meses, que es el presuntivo laboral del decreto 2127 de 1945, de donde para el caso sub-lite, como quiera que el vencimiento del lapso seria el del 3 de septiembre de 1995, teniendo en cuenta la fecha de terminación (mayo 19 de 1995), le corresponde una indemnización equivalente a 104 días de salario, que era el tiempo que faltaba para cumplirse el plazo presuntivo, que multiplicados por el salario diario \$15.663.17, le corresponde una indemnización por la suma de \$1.628.969.68, cantidad esta por la cual habrá de proferirse la respectiva condena”*.

Efectuado el análisis a la respuesta de la administración, se tiene que aquí para la Contraloría, el Detrimento por daño Patrimonial es claro puesto que el funcionario (LUIS ELIECER GARCIA RUEDA) fue despedido en mayo 10 de 1995, es decir 104 días antes del 3 de Septiembre de 1995, fecha en la cual culminaba el contrato de obra del programa Simón Bolívar para lo cual fue contratado, y por lo tanto la observación de la Administración no



corresponde a la realidad de los hechos ocurridos.

Igualmente en esta comunicación la Administración de la CVP señala .....”*que los gerentes que desvincularon a los funcionarios no actuaron a título de Dolo o culpa grave, sino que hubo una interpretación errada sobre la naturaleza jurídica de la CVP por parte de los diferentes despachos Judiciales*”.

La Contraloría considera que esta apreciación es errada, en consideración a:

1. Que los fallos se dieron en derecho, y que según los despachos Judiciales la gran mayoría de los funcionarios fueron desvinculados por violación a la convención colectiva de trabajo y sin que la administración hubiera solicitado y obtenido previamente el permiso del Juez para despedirlos.
  2. Porque no existe prueba legal aportada por la administración de la CVP, en la cual se haya determinado que los fallos de los diferentes despachos judiciales se dieron sobre una interpretación errada sobre la naturaleza jurídica de la CVP.
- En respuesta a solicitud de la Contraloría radicada en la CVP bajo el No. 1384- EOFI – 712 del 1 de Abril de 2003, en la que se requerían explicaciones sobre las causas o motivos a que en los casos de reintegro sucedieron para que los funcionarios fueran reintegrados con fecha posterior a la que debió efectuarse, con motivo de la sentencia proferida por los Despachos Judiciales, la Administración de la CVP mediante comunicación OJ – 046 – 2003 de Abril 2 de 2003, responde agrupando los funcionarios en cuatro grupos así:
  - Primer Grupo: El conformado por los señores EDUARDO EMIRO CERMEÑO, JOSE NAZARIO SARMIENTO Y ALVARO ROGELIO SUAREZ, los funcionarios fueron reintegrados en un termino comprendido entre 12 y 18 días hábiles por existir vacantes en la CVP.
  - Segundo Grupo: El conformado por: LEONOR NAMEN, NELSON RICARDO FRANKY, NELSY JUDITH AREVALO, ORLANDO GIL, ARMANDO VALENCIA, LEONARDO BARRERO, QUERUBIN MUÑOZ Y MARITZA AGUILERA, en lo relacionado con los funcionarios de este grupo la Administración hace un recuento de los hechos que antecedieron al cumplimiento tardío del reintegro, así:
  - *La CVP en interpretación de la Norma y Jurisprudencia sigue afirmando..... “que la calidad de los funcionarios de la CVP es la de empleados públicos y por excepción los que laboren en la construcción o sostenimiento de obras publicas son trabajadores oficiales. Sin embargo la entidad no tiene cargos que*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*desempeñen labores de esta naturaleza mas aun si se tiene en cuenta que dentro de sus objetivos no ejerce la construcción de viviendas o mantenimiento de obras publicas”.....  
“con fundamento la Jurisprudencia y conceptos referidos, se procedió a expedir los actos administrativos debidamente sustentados, por medio de los cuales se declaro la imposibilidad jurídica y material del reintegro de los citados señores y en subsidio al pago de la indemnización, los cuales tuvieron que ser notificados por edito, ya que los interesados no acudieron a hacer personalmente.*

*Además para tomar esta decisión se procedió a interpretar el texto de las pretensiones de las demandas, en donde los propios demandantes solicitaron la posibilidad de ser indemnizados en subsidio del reintegro.....”.*

*Una vez obtenida la adición presupuestal se ordenaron los pagos y en vista de que tampoco acudieron a la entidad se ordeno la consignación en el banco Agrario – Depósitos Judiciales, con lo cual se daba cumplimiento a los fallos.*

- *“Sin embargo, los demandantes a través de su apoderado interpusieron demandas ejecutivas ante los mismos despachos judiciales a donde habían cursados las demandas y alternativamente el señor RAFAEL JESUS CAMPOS, presidente del sindicato interpuso acción de tutela ante el Juzgado Catorce Penal del Circuito cuyo fallo fue desfavorable a la Caja, no aceptando la indemnización sustitutiva por el reintegro, la cual fue impugnada por la entidad y cuyo conocimiento se surtió ante el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Penal, quien revoco el fallo en la primera instancia y no concedió la tutela. Posterior mente la Corte Constitucional –Sala Sexta de revisión, revoco el fallo del Tribunal y concedió la Tutela ordenando el reintegro.....”.*
- *“No obstante con la finalidad de dar cumplimiento a la sentencia de revisión a la Honorable Corte Constitucional, la CPV procedió de manera inmediata a realizar todos los tramites legales tendientes a la modificación de la planta de personal a la CVP”*
- *“Finalmente los Señores NELSON RICARDO FRANKY, NELSY JUDITH AREVALO, ORLANDO GIL, ARMANDO VALENCIA, LEONARDO BARRERO, QUERUBIN MUÑOZ Y MARITZA AGUILERA fueron reintegrados el día 2 de diciembre de 2002”*
- *“LEONOR NAMEN.....reintegro en diciembre 18 de 2002”*

Respecto a los procesos ejecutivos, los jueces se pronunciaron de la siguiente manera:

1. En los casos de ARMANDO VALENCIA Y LEONARDO BARRERO, los jueces declararon que probada la excepción de imposibilidad de incumplimiento del reintegro y aceptaron como válido, el cumplimiento de la pretensión subsidiaria contenida en todas las demandas mediante el pago de la indemnización prevista en la Ley Laboral.
2. En otros casos, los jueces negaron las pretensiones del demandante, no dictaron mandamiento de pago y en apelación el tribunal confirma los fallos por considerar que la CVP como entidades de derecho publico, no podía ser ejecutada hasta que no se cumplieran las previsiones de los Artículos 335 y 336 del Código de Procedimiento Civil y Artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

3. En otros, los Jueces dictaron mandamiento de pago y después oficiosamente lo revocaron, o los revoca en Segunda Instancia el Tribunal, por los mismos argumentos del numeral anterior.

Vale la pena presentar a su despacho un resumen sucinto sobre los Artículos mencionados y lo Dispuesto en la Ley 446 de 1998, sobre el cumplimiento de sentencias, así: de conformidad con el Artículo 336 de Código de Procedimiento Civil, las autoridades para la ejecución de una sentencia cuentan con un término de 30 días contados desde su comunicación para adoptar las medidas necesarias, y en segundo lugar, es claro que de acuerdo con el citado artículo, el término de seis meses se contará desde la ejecutoria de la sentencia o desde la providencia que la sentencie; pero cuando se hubiere apelado de aquella o de ésta comenzará a correr desde la ejecutoria del auto de obediencia a lo resuelto por el Superior.

En concordancia con lo anterior, el Art. 60 de la Ley 446 de 1998, dice:

*“pago de sentencias. Cumplidos seis meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hallan acudido a la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesara la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma.*

*Según el Art. 176 de I C.C.A. la Ley concede a las entidades publicas 30 días contados desde su comunicación para que se adopten las medidas necesarias para su cumplimiento y el Art. 177 del mismo código, concede un termino de 18 meses para ser ejecutables. Sobre este tema existe reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional como la Sentencia T-496 de Octubre 29 de 1993, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero que dijo: “cumplimiento de obligaciones de hacer o no hacer a cargo del Estado. El cumplimiento de un a obligación de dar, hacer, o no hacer tiene un tratamiento diverso dependiendo de quien este obligado a ello: el Estado o un particular si es el Estado y se trata de una obligación de Dar esta debe ser cumplida dentro de los 18 meses siguientes a la expedición del acto administrativo que reconoce el derecho y ordena el pago si se trata de una obligación de hacer o no hacer , la jurisprudencia se a referido a que no se puede obligar al estado a hacer o no hacer algo, de suerte que no existe otro medio judicial de defensa, por tratarse de actos de tramite.....”. Esa misma Corte con el tramite en el plazo 18 en sentencia C-555 de 1993 Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz estableció: “el termino de 18 meses es indispensable para adelantar las operaciones de elaboración, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto dentro de cuya vigencia fiscal a de producirse el pago del crédito judicial”.*

*En este orden de ideas no veo ninguna causal por la cual pueda endilgare responsabilidad fiscal o Disciplinaria a ninguna funcionario, cuando la misma jurisprudencia y la Ley conceden a las entidades los términos escritos para el cumplimiento de las sentencias.*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

- *Tercer Grupo: Conformado por HERCY PARADA DE GOMEZ, OMAR MERCHA GALEANO, HENRY EUGENIO LIZARASO, MARIA EUGENIA OLAYA DE MARTINEZ, GLADYS MARIA GALEANO NIETO, ALADIEL ARIZA ROMERO ALBERTO MORENO CASTAÑEDA, FABIO GUARNIZO CUELLAR, JOSE IGNACIO BLANCO TORRES.*
- *Hercy Parada de Gómez: el fallo en segunda instancia se profiere por el Tribunal Superior de la Adjudicación el 31 de agosto de 2001, la Corte Suprema de Justicia No Casa en julio 4 de 2002, el apoderado solicitó reintegro el 22 de Agosto de 2002 sin aportar los documentos y fue reintegrada en Diciembre 18 de 2002.*
- *Omar Merchán Galeano: el fallo en segunda instancia se profiere por el Tribunal Superior de la Adjudicación el 23 de agosto de 2002, el apoderado solicitó reintegro el 11 de septiembre de 2002 sin aportar los documentos y fue reintegrada en Diciembre 18 de 2002.*
- *Henry Eugenio Lizarazo: el fallo en segunda instancia se profiere por el Tribunal Superior de la Adjudicación el 31 de agosto de 2001, la Corte Suprema de Justicia No Casa en julio 31 de 2002, el apoderado solicitó reintegro el 22 de Agosto de 2002 sin aportar los documentos y fue reintegrada en Diciembre 18 de 2002.*
- *María Eugenia Olaya de Martínez: el fallo en segunda instancia se profiere por el Tribunal Superior de la Adjudicación el 31 de mayo de 200, el apoderado solicitó reintegro el 22 de Agosto de 2002 sin aportar los documentos y fue reintegrada en Diciembre 18 de 2002.*
- *Gladys María Galeano Nieto: el fallo en segunda instancia se profiere por el Tribunal Superior de la Adjudicación el 23 de Abril de 2002, el apoderado solicitó reintegro el 22 de Agosto de 2002 sin aportar los documentos y fue reintegrada en Diciembre 18 de 2002.*
- *Aladiel Ariza Romero: el fallo en segunda instancia se profiere por el Tribunal Superior de la Adjudicación de Armenia (Quindío) el 14 de febrero de 200, el apoderado solicitó reintegro el 2 de Noviembre de 2002 sin aportar los documentos y fue reintegrada en Diciembre 18 de 2002.*
- *Alberto Moreno Castañeda: el fallo en segunda instancia se profiere por el Tribunal Superior de la Adjudicación el 19 de julio de 2002, el apoderado solicitó reintegro el 22 de Agosto de 2002 sin aportar los documentos y fue reintegrada en Diciembre 18 de 2002.*
- *Fabio Guarnizo Cuellar: el fallo en segunda instancia se profiere por el Tribunal Superior de la Adjudicación el 28 de Septiembre de 2001, la Corte Suprema de Justicia No Casa en julio 31 de 2002, el apoderado solicitó reintegro el 22 de Agosto de 2002 sin aportar los documentos y fue reintegrada en Diciembre 18 de 2002*
- *Jose Ignacio Blanco Torres: el fallo en segunda instancia se profiere por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito el 20 de junio de 200, el apoderado solicitó reintegro el 22 de Agosto de 2002 sin aportar los documentos y fue reintegrada en Diciembre 18 de 2002.*

La CVP dice “de los anteriores reintegro debemos dejar muy en claro a la Contraloría, que no obstante las dificultades anotadas para dar cumplimiento a las sentencias, estas se tramitaron dentro de los términos legales, si tenemos en cuenta que para la ejecución de una sentencia las entidades públicas cuentan con un término de 30 días contados desde su comunicación para adoptar las medidas necesarias, medidas estas que en el caso en comento consistieron en realizar todos los trámites legales tendientes a la modificación de la planta de personal de la CVP, consistentes en: elaboración de la justificación económica, Proyecto de acuerdo de la junta Directiva, Presupuesto Ajustado, Ejecución Presupuestal a Agosto 31 de 2002, PAD a diciembre 31 de 2002 y disponibilidad presupuestal, documentos estos indispensables para solicitar a la Dirección Distrital de Presupuesto – Secretaría de Hacienda Distrital el concepto para efectuar el traslado presupuestal; solicitó a



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*director de presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Viabilidad Presupuestal para modificación de la planta de personal; elaboración del documento técnico – justificación para la modificación de la planta de personal y del proyecto de acuerdo de la Junta Directiva; solicitud a la Directora de Servicio Civil Distrital del concepto técnico para la modificación de la planta; una vez obtenido los documentos citados la Junta Directiva, Organismo competente para efectuar la modificación de la planta de personal, se reunió y aprobó la expedición de los acuerdos por medio del cual se aprobó el traslado presupuestal de gastos de funcionamiento por el cual se modificó la planta de personal de la CVP y expedición del correspondiente manual de funciones de conformidad con los cargos creados*

*Todo el procedimiento descrito concluyó con la creación de los cargos por parte de la Junta Directiva según acuerdo No. 008 de diciembre 11 de 2002 y creación de las funciones se terminaron de elaborar al día siguiente Diciembre 13 de 2002.*

*Así mismo se debe tener en cuenta que este término es únicamente para adoptar la medida y no para cumplir el fallo definitivamente, pues con relación a este hecho la Entidad cuenta con un término de 18 meses al tenor literal del Art. 177 del C.C.A., tema sobre el cual existe abundante jurisprudencia en las altas Cortes Como quedó anotado anterior*

- *Cuarto Grupo: “lo conforma el señor JOSE HELYMEYER MARTINEZ SORIANO el fallo en segunda instancia se profiere por el Tribunal Superior de la Adjudicación el 30 de septiembre de 2002, el apoderado solicitó reintegro el 21 de Octubre de 2002 sin aportar los documentos y fue reintegrada en Diciembre 18 de 2002”*

Finalmente la CVP en su comunicación OJ – 046-de Abril 2 de 2003 manifiesta: *“de manera general esa auditoría debe tener conocimiento, que la ley establece la obligación para que la parte interesada para el cumplimiento de una sentencia, deberá presentar todos los documentos requeridos, con excepción del señor Eduardo Cemeño todas las otras demandas el apoderado fue el doctor Reinaldo Solado Duran, quien como se explicó en algunos casos no presentó solicitud ni documentos y en otros presentó la solicitud sin documentos requeridos la solicitud la presentada en esa forma de manera amañada y negligente, ya que las providencias quedan realmente en firme se debe efectuar todo un trámite, en los de segunda instancia quedan en firme no por la fecha de ejecutoria de la sentencia sino por el auto de obediencia que expide el juez de conocimiento cuando el proceso regresa del Tribunal al Juzgado como lo establece el art. 336 del Código de Procedimiento Civil.*

*En los procesos en que se interpone casación, hay que tener en cuenta que el trámite que debe surtirse dentro del Expediente de la Corte Suprema, tales como la fijación de agencias en derecho, traslado a las partes y aprobación; cuando fue devuelto el acorte al tribunal, tales como el auto de obediencia y liquidación de agencias en derecho para ser incluidas en la liquidación de costas y su correspondiente liquidación.*

*Posteriormente la devolución del Tribunal al Juzgado de conocimiento adonde se efectúa la correspondiente liquidación de costas a la parte demandada, traslado a las partes y finalmente su aprobación, procediendo que demora aproximadamente cuatro meses”.*

Análisis de la Contraloría a la respuesta de la administración en relación con lo actuado por CVP en los funcionarios contenidos en los grupos 2, 3 y

4:

La Contraloría es reiterativa en señalar que lo que aquí existe es un Detrimento Patrimonial ocasionado por el hecho generador de unos despidos calificados por las instancias Judiciales de ilegales e injustificados, que generaron unos pagos ordenados por sentencia Judicial durante el periodo comprendido entre la fecha de despido y la fecha del reintegro según sea el caso, y que al margen de esto, las apreciaciones e informaciones de la administración serán tenidas en cuenta para calificar la conducta disciplinaria de los presuntos responsables y la responsabilidad fiscal que de ellos se derive (dentro del valor total del Detrimento Patrimonial ya calculado para el tramo total que como ya se dijo corresponde al transcurrido entre la fecha de despido y la del reintegro efectivo ordenado por sentencia judicial) .

Que para la determinación del Detrimento Patrimonial la Contraloría considero todos los hechos que se dieron en el momento del despido, durante el tiempo que permanecieron cesantes y el fallo que ordenó el reintegro y el pago de salarios caídos y demás prestaciones en riguroso cumplimiento de lo fallado por los despachos Judiciales

Una vez analizada la respuesta dada por la administración, con los soportes anexos, este ente de control, se ratifica en todos y cada uno de los hallazgos anteriormente formulados.

4.5.4.7 Solicitud y posterior otorgamiento de pensión a la señora MARIA DEL TRANSITO GUERRERO, según resolución No. 300 de Junio 28 de 1995, la Caja de Vivienda Popular otorgó la pensión de jubilación, el otorgamiento de la pensión corresponde a una actuación administrativa equivocada pues la funcionaria solo adquiriría el estatus en julio de 1997 y no en julio 1 de 1995, la administración con el fin de enmendar el error mediante resolución 347 de 27 julio de 1995 revoca la pensión otorgada sin restituir a su cargo de trabajo (al cual había renunciado previamente).

En julio 1 de 1999 el Consejo de Estado condena a la Caja de la Vivienda Popular a título de restablecimiento del derecho al pago de las mesadas pensionales dejadas de percibir, incluyendo reajustes y demás.

El valor del detrimento en lo que corresponde al fallo solo corresponderá a la mesadas de pensión condenadas durante el periodo julio 1 del 95 a junio 30 de 1997, fecha ésta última a partir de la cual la señora MARIA DEL TRANSITO GUERRERO realmente adquiriría el derecho a pensión. Valor del Detrimento o Daño Fiscal:

## CAUSACION DE LA PENSION

De julio 1/95 a diciembre 1/95	\$13.108.404.00
Enero 1/96 a diciembre 31/96	\$27.721.756.00
Enero 1/97 a junio 30/97	<u>\$14.682.269.00</u>
Subtotal	<u>\$55.512.429.00</u>
INGRESOS MORATORIOS	<u>\$18.389.330.00</u>
TOTAL DETRIMENTO O DAÑO PATRIMONIAL	<u>\$73.901.759.00</u>
	=====

## Análisis de respuesta sobre el otorgamiento de pensión a la señora MARIA DEL TRANSITO GUERRERO:

*"La señora en comento mediante oficio de fecha marzo 31 de 1995, radicado bajo el No. 2086, solicitó a la Gerencia el reconocimiento, liquidación y pago de su pensión de jubilación convencional a partir del 30 de abril de 1.995, por haber adquirido el status de pensionada como eran la edad y tiempo de servicio requerido, anexando los documentos necesarios, entre ellos, una certificación original de la vicepresidencia de pensiones Gerencia Nacional - Historia Laboral del Instituto de Seguros Sociales original expedida por la División de Relaciones Laborales de la Caja de Vivienda Popular por el tiempo de servicios, documentos estos, con los cuales acreditaba el tiempo de servicios laborados*

*La pensión solicitada tenía como fundamentos el artículo 20 de la Convención Colectiva que en su tenor literal dice: "PENSION DE JUBILACION. La Caja de la Vivienda Popular concederá la pensión plena vitalicia de jubilación a aquellos trabajadores que cumplan o hayan cumplido veinte (20) años de servicio al Estado y que hayan trabajado un mínimo de diez (10) años en la Caja de Vivienda Popular y hayan cumplido cuarenta y cinco (45) años de edad. "*

*Del estudio de los documentos se podía concluir que efectivamente la señora tenía más de 45 años, había laborado en la Caja por más de 10 años , desde el 1 de julio de 1.977 y finalmente hasta el 1 de julio de 1.995, es decir 18 años y con la firma privada Jiménez cortes Boshell Ltda, 3 años un mes y 20 días, para un total de 21 años un mes y 20 días, pero el error consistió en que los más de 20 años de servicio no los había laborado todos con el Estado, requisito que exigía la convención citada, ya que por haber trabajado en la citada empresa privada le faltó acreditar 2 años de servicios con el Estado.*

*En la Resolución No. 300 de junio 28 de 1.995, por medio de la cual se reconoció y ordeno el pago de la pensión plena vitalicia de jubilación a la mencionada señora, en la parte considerativa numeral 4º. Dice:"Que la señora MARIA DEL TRANSITO GUERRERO DIAZ DEL CASTILLO, prestó sus servicios a las Entidades del Estado, según se detalla a continuación : ENTIDAD Instituto de Seguros Sociales..."*

*De lo anterior se deduce que quien hizo el estudio del caso asumió que la señora había trabajado en el Instituto del Seguro Social, entidad del Estado y no como en realidad era que se trataba de una certificación expedida por ese Instituto a donde constaba que la señora había laborado para la empresa privada Jiménez Cortes Boshell Ltda.*

*Es de anotar que, en los tramites procesales de la acción de tutela interpuesta por María del Transito Guerrero, como en el proceso contencioso, siempre la Administración adujo que la*

*petición de la señora había inducido al error, no obstante, esta y su apoderado negaron contundentemente el hecho.*

*De acuerdo con lo acontecido, la Entidad otorgó poder e inició acción de repetición, la cual se encuentra en curso en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera, proceso No. 2703, Magistrado ponente Juan Carlos Garzón”.*

De lo expuesto anteriormente, se concluye que el hallazgo de auditoría se califica como de tipo Fiscal, Disciplinario y Administrativo.

4.5.4.8 Hallazgo Administrativo y Disciplinario por la no iniciación por parte de la Caja de Vivienda Popular de las acciones de repetición:

La CVP en marzo 27 de 2003 y mediante comunicación OJ No 45 de 2003 da respuesta a la solicitud de la Contraloría, en relación con la iniciación o no de las acciones de repetición por el despido y posterior reintegro de los funcionarios señalando.....”*que los gerentes que desvincularon a los funcionarios no actuaron a título de Dolo o culpa grave, sino que hubo una interpretación errada sobre la naturaleza jurídica de la CVP por parte de los diferentes despachos Judiciales”.*

La Contraloría considera que esta apreciación es errada, debido a:

- Que los fallos se dieron en derecho, y que según los despachos Judiciales la gran mayoría de los funcionarios fueron desvinculados por violación a la convención colectiva de trabajo y sin que la administración hubiera solicitado y obtenido previamente el permiso del Juez para despedirlos.
- Porque no existe prueba legal aportada por la administración de la CVP, en la cual se haya determinado, que los fallos de los diferentes despachos judiciales se dieron sobre una interpretación errada sobre la naturaleza jurídica de la CVP.

En la tabla No. 14 se relacionan los fallos de Primera y Segunda Instancia y Recursos Extraordinarios de Casación, mediante los cuales los diferentes Jueces y Tribunales condenaron a la Caja de Vivienda Popular, en relación con los 25 procesos instaurados y por los cuales la entidad a corte de la vigencia fiscal de 2002 ha tenido que cancelar la suma de Dos Mil Seiscientos Diez Millones Doscientos Noventa y Un Mil Quinientos Noventa Pesos con Dieciocho Centavos Moneda Corriente (\$2.610.291.590.18), tal como se evidenció en cada uno de los seis Hallazgos referenciados en los numerales 4.5.4.2 al 4.5.4.7, de este informe de auditoría.

**TABLA No. 14**  
**FECHAS EN LAS QUE SE PROFIEREN LOS FALLOS DE SENTENCIA JUDICIAL PARA**





**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**LOS 25 PROCESOS QUE CONFORMAN LOS 6 HALLAZGOS FISCALES ANTERIORES**

No.	NOMBRE	ASI SE PROFIRIERON LOS FALLOS						
		PRIMERA INSTANCIA		SEGUNDA INSTANCIA		RECURSO DE CASACION		FECHA EJECUTORIA DEL FALLO
		QUIEN FALLA	FECHA SENT.	QUIEN FALLA	FECHA SENT.	QUIEN FALLA	FECHA SENT.	
1	JOSE H. MARTINEZ	juzg.7o.laboral	abr.14/00	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	sep.30/02			sep.30/02
2	HERCY E. PARADA DE	juzg.14.laboral	sep.15/00	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	jul.04/02	Corte Suprema	jul.04/02	jul.04/02
3	OMAR MERCHAN GALEANO	juzg.05.laboral	abr.18/01	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	ago.23/02			ago.23/02
4	HENRRY E. LIZARAZO	juzg.05.laboral	nov.09/00	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	ago.31/02	Corte Suprema	jul.31/02	jul.31/02
5	MARIA EUGENIA. OLAYA DE MARTINEZ	juzg.04.laboral	jul.09/01	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	may.31/02			may.31/02
6	GLADYS M. GALEANO	juzg.04.laboral	nov.17/00	Trib. Sup. Dist. Jud. Sta. Marta	abr.23/02			abr.23/02
7	ALADIEL ARIZA ROMERO	juzg.12.laboral		Trib. Sup. Dist. Jud Armenia	feb.14/02			feb.14/02
8	NAMEN MORALES LEONOR	juzg.02.laboral	sep.25/02	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	mar.08/02			mar.08/02
9	QUERUBIN MUÑOZ ALBORNOZ	juzg.06.laboral		Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	feb.28/01			feb.28/01
10	TOTAL ORLANDO GIL GUTIERREZ	juzg.06.laboral	dic.07/00	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	jun.29/01			jun.29/01
11	MARITZA AGUILERA RODRIGUEZ	juzg.02.laboral	ago.06/01	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	abr.24/02			abr.24/02
12	LEONARDO BARRERO JIMENEZ	juzg.15.laboral	mar.09/01	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	jul.31/01			jul.31/01
13	ARMANDO VALENCIA PEÑUELA	juzg.16.laboral	feb.16/01	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	jun.20/01			jun.29/01
14	ALVARO ROGELIO SUAREZ	juzg.16.laboral	abr.25/00	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	jul.31/00			jul.31/00
15	NELSY JUDTH AREVALO RIOS(2)	juzg.16.laboral	jun.20/01					jun20/01
16	JOSE NAZARIO SARMIENTO BOLIVAR	juzg.16.laboral	mar.09/00					mar.09/00
17	TOTAL EDUARDO EMIRO CERMEÑO	juzg.05.laboral	jun.06/93	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	ago.31/98	corte suprema	may.20/99	may.20/99
18	JOSE IGNACIO BLANCO TORRES	jusg.7 laboral	jun.20/02	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	nov.29/02			dic.17/02
19	ALBERTO MORENO CASTAÑEDA.	jusg.6 laboral	nov.20/01	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	jul.19/02			dic.17/02
20	FABIO GUARNIZO CUELLAR	jusg.15 laboral	may.26/00	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	dic.28/01	corte suprema	jul.31/02	jul.31/02
21	NELSON FRANKY FERNANDEZ	jusg.4 laboral	jun.06/01					jun.06/01
22	JOSE MANUEL HERRERA	jusg.19 laboral.	sep.16/99	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	oct.13/00			oct.13/00
23	LUIS ELEICER GARCIA RUEDA	jusg.08 laboral	mar.01/02	Trib. Sup.Dist Jud. Bogotá.	abr.30/02			abr.30/02
24	DARIO BELTRAN ACHURY	jusg.04 laboral	abr.06/01					abr.06/01
25	MARIA DEL TRANSITO GRERRERO	trib.adm.cund.	sep.08/95	Consejo de Estado	jul.01/99			

Las fechas señaladas en la Tabla No.14 constituyen el elemento puntual a partir del cual la administración de la Caja de la Vivienda Popular soportada en los fallos de las diferentes Instancias, debió iniciar las respectivas ACCIONES DE

REPETICION contra los funcionarios responsables perfectamente identificables dentro de los diferentes procesos.

1. Con base en los hechos anteriormente descritos, como por ejemplo el despido de los funcionarios desvinculados de la Caja de Vivienda Popular, amparados por convección colectiva de trabajo y sin que la administración hubiera solicitado y obtenido previamente el permiso Judicial para el despido, se configurara un daño al patrimonio del Distrito Capital; según lo preceptuado en el artículo 6. de la Ley 610 de 2000, que determina como daño patrimonial la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa, e inoportuna, que en términos generales no se aplica al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado.

Dicho daño ocasionado por acción u omisión de los servidores públicos, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público, que como en este caso se configura en la suma de \$2.610.291.590.18.

2. De otra parte, se concluye de la respuesta dada por la Caja de la Vivienda Popular al hallazgo, en la que no se aporta prueba alguna sobre el trámite establecido en los artículos 4°, 5°, 6°, 8° de la Ley 678 de 2001 y los artículos 1° Parágrafos 1° y 2°, Artículo 3°, Artículo 5°, Artículo 7°, Artículo 12 y siguientes del Decreto 1214 de 2000; con el fin de iniciar la acción de repetición pertinente contra los funcionarios que realizaron los despidos de los trabajadores relacionados en tabla No. 14 del presente informe.

#### 4.6 AUDITORIA A LA CONTRATACION

El alcance de la presente evaluación se centra en la en la contratación celebrada por la Caja de la Vivienda Popular durante la vigencia de 2002. De acuerdo con la información obtenida durante el desarrollo del Proceso de Prestación del Servicio Micro que se adelantó, la Caja de la Vivienda Popular realizó durante la vigencia 2002 contratación por valor total de \$3.533'630.997.00.

Este valor estuvo distribuido de la siguiente manera:

- Setenta y siete (77) contratos con formalidades plenas, por valor de \$3.411'547.531.00
- Dieciséis (17) órdenes de prestación de servicios por valor de \$62'639.614.00.

- Cuarenta y un (41) órdenes de servicios por valor de \$59'393.852.00.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo, la C.V.P., celebró un total de cuarenta y tres (43) contratos por valor de \$ 2.999'377.143.00, dentro de la ejecución de los siguientes proyectos:

- Proyecto N° 3075 "Reasentamiento de Familias", veinte (20) contratos por un total de \$2.046'471.630.00
- Proyecto N° 7328 "Mejoramiento de la Vivienda", veintitrés (23) contratos por valor de \$952'905.513.00

#### 4.6.1. Contratación de Consultoría

Dentro de la contratación celebrada en la vigencia auditada, la C.V.P., suscribió un total de cinco (5) contratos de consultoría por valor de \$100'246.491.00, enfocados a la realización de estudios que conllevan a la realización de sus líneas misionales.

#### 4.6.2. Contratación de Prestación de Servicios

Dentro de esta modalidad, la Caja de la Vivienda Popular durante la vigencia auditada celebró contratación por valor \$ 2.161'752.612.00, representado en treinta y cinco (35) contratos.

#### 4.6.3. Contratación de Obra Pública

Bajo esta modalidad de contratación la C.V.P., celebró un total de cuatro (4) contratos por valor de \$478'787.450.00 los cuales se encuentran concluidos, con excepción del N° 069/2002, que se encuentra con un avance del 20%. En la muestra seleccionada se incluyeron tres (3) de estos contratos de obra, los cuales fueron analizados en todos sus aspectos con excepción del análisis de precios contratados, ya que estos corresponden a los precios unitarios determinados de la Entidad y aceptados por el Contratista.

#### 4.6.4. Contratación de Interventoría

Como es lógico, la Caja también celebra contratación de interventoría tanto técnica como administrativa; en esta modalidad se celebraron dos (2) contratos por valor de \$ 39'208.988.00.

#### 4.6.5. Observaciones



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Para la evaluación de la contratación celebrada por la Caja de la Vivienda Popular, se seleccionó una muestra compuesta por un total de diez (10) contratos, de diferentes clases tales como, contratos de consultoría, de prestación de servicios, de obra pública, de interventoría, por valor de \$2.063'353.750 los cuales representan el 13% del total de la contratación celebrada con formalidades plenas. Estos fueron analizados con los siguientes resultados.

**TABLA No. 15**  
**CONTRATACIÓN EVALUADA VIGENCIA 2002 -MUESTRA SELECTIVA**

PROYECTO	CONTRATO NUMERO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR (\$)	AVANC %
7328	011/2002	Sandra M. Bohorquez	Brindar asesoría jurídica a la Dirección de Titulación Predial de la entidad para apoyarla en la asistencia técnica legal que ésta debe brindar a las diferentes comunidades en el desarrollo, manejo y/o supervisión de los procedimientos recomendados en los Estudios de los Diagnósticos	28'448.200	80
			Integrales de los barrios que fueron escogidos entre aquellos que tienen problemas de titulación, para la obtención de éstos a través de los mecanismos de negociación directa, cesión a título gratuito, expropiación o pertenencia, así como adelantar los procesos jurídicos y desarrollar las demás actividades de carácter legal que les sean asignadas dentro del programa de titulación predial de la Entidad.		
3075	013/2002	Granconstructora Ltda. Jaime Augusto Lozano M.	Realizar la etapa final de las obras complementarias de atención posventas de las manzanas N° 10 y 51 que hacen parte de las viviendas aledañas a las inicialmente acometidas en cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de junio 6 de 2000 de la urbanización Arborizadora Alta, las cuales han sido afectadas por las aguas lluvias y correntías que desestabilizan los cerramientos de los patios y que fueron desarrolladas por la Caja de la Vivienda Popular a través de la firma UCC, ubicados en la UPZ, N°	53'024.000	100



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

PROYECTO	CONTRATO NUMERO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR (\$)	AVANC %
			70 (Jerusalén), de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá D.C., por el sistema de precios unitarios de acuerdo con el presupuesto y las especificaciones suministradas por la Caja de la Vivienda Popular.		



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

3075	026/2002	Enrique González G.	Realizar la interventoría técnico administrativa para la licitación pública N° 01/ 2002, que tiene por objeto la construcción de las obras de mitigación de riesgo, consistentes en redes hidrosanitarias, muro de contención, andenes y pisos de las viviendas de las manzanas N° 93 y 63 del sector N° 0002567 desarrolladas por la UPZ N° 70 (Jerusalén) de la urbanización Arborizadora Alta de la localidad de Ciudad Bolívar, en Bogotá D.C., de acuerdo con las cantidades y especificaciones establecidas por la Caja de la Vivienda Popular, dentro del pliego de condiciones.	33'209.000	100
7328	027/2002	Consorcio GMC Jaime Augusto Lozano M.	La construcción de obras de mitigación de riesgo consistentes en redes hidrosanitarias, muro de contención, andenes y pisos de las viviendas de las manzanas N° 93 y 63 del sector N° 002567 desarrolladas en la UPZ N° 70 (Jerusalén) de la urbanización Arborizadora Alta de la localidad de Ciudad Bolívar, en Bogotá D.C., de acuerdo con las cantidades y especificaciones establecidas en el pliego de condiciones por el sistema de contratación a precio unitario sin reajuste y plazo fijo.	386'441.950	100
7328	035/2002	Ingeniería y Proyectos de Infraestructur a IPI Ltda. Oscar Ordóñez Casallas.	Ampliar el rango de aplicación del estudio de vulnerabilidad sísmica y reforzamiento estructural de viviendas y establecer los procesos y metodología de organización de oferta y demanda necesarios para que las familias objeto del subsidio familiar de vivienda puedan acceder al mejoramiento de sus viviendas, mediante el reforzamiento estructural.	10'000.000	100



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

7328	051/2002	Adriana Yanet Fernández	Apoyar en las áreas técnicas, urbanísticas y acompañamiento social que coordine en la localidad de Ciudad Bolívar las acciones necesarias para la ejecución de las diferentes etapas del programa de Titulación Predial.	33'000.000	50
7328	052/2002	Avaluadores Profesionales Asociados Ltda. Wilson Suárez Merchán	Realizar 1358 fichas técnicas integrales planos y el mismo número de avalúos de inmuebles para determinar vivienda de interés social, que serán objeto de prescripción adquisitiva de dominio de conformidad con lo establecido en las leyes 9ª de 1989, 338 de 1997 y demás decretos reglamentarios.	56'086.000	100
7328	053/2002	Ingenieros Planificadores Inmobiliarios Ltda. Irma Sofía Beltrán	Elaborar 2328 certificados planos y el mismo número de avalúos de inmuebles para determinar vivienda de interés social, que serán objeto de cesión a título gratuito de conformidad con lo establecido en las leyes 9ª de 1989, 338 de 1997 y demás decretos reglamentarios.	54'444.600	100
3075	058/2002	Desarrollo a Escala Humana Clara Hortensia Gómez Hernández	Ejecutar bajo los parámetros de la metodología de acompañamiento integral de la Caja de la Vivienda Popular el reasentamiento de 413 hogares que se encuentran localizados en la zona de alto riesgo no mitigable de los barrios El Cerro del Diamante, San Rafael, Rincón del Porvenir, UPZ Perdomo, prestando asistencia técnica a cada una de las familias, en virtud del convenio interadministrativo de confinación N° 319 del 23 de agosto de 2002, suscrito entre el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá D.C., el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar y la Caja de la Vivienda Popular.	702'100.000	20



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

3075	059/2002	Región y Desarrollo Ltda. Gladys Castro Cabrera	Ejecutar bajo los parámetros de la metodología de acompañamiento integral de la Caja de la Vivienda Popular el reasentamiento de 388 hogares que se encuentran localizados en la zona de alto riesgo no mitigable de los barrios El Espino I, El Espino III y El Espino III- Sector El Rodeo, UPZ Perdomo, prestando asistencia técnica a cada una de las familias, en virtud del convenio interadministrativo de confinación N° 319 del 23 de agosto de 2002, suscrito entre el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá D.C. Fopae, el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar y la Caja de la Vivienda Popular.	659'600.000	20
3075	046/2002	Gladys Bojacá Buche	Apoyar el diseño del plan de Reasentamiento para el sector de Santa Rita y coordinar de manera general durante la implementación, los componentes sociales, técnico, inmobiliario y ambiental en el plan de gestión, con base en la metodología de acompañamiento integral del programa de Reasentamiento Humanos de la Entidad.	46.000.0000	30
<b>TOTAL</b>				<b>2.063'353.75</b> <b>0</b>	

Fuente: Anexo 9 Cuenta Anual 2002

Adicionalmente a la prueba seleccionada, se auditó el contrato No. 046/2002 en razón de que su objeto corresponde a la prestación del servicio de auditoría a los contratos 058/2002 y 059/2002, incluidos en la muestra y los cuales tienen que ver con la urgencia manifiesta decretada por la Caja de la Vivienda Popular.

La información reportada por la entidad en el Anexo 9, la cual corresponde a la relación de contratación celebrada por la Caja de la Vivienda Popular durante la vigencia 2002 y que debió ser presentada con la rendición de la cuenta, es incompleta y desactualizada, ya que muchos de los contratos relacionados fueron terminados durante la vigencia auditada, más no se reportan como concluidos; tampoco aparecen relacionadas sus fechas de inicio, ni de terminación, igualmente se detectaron datos inciertos, ya que contratos que se encontraban en ejecución aparecen con fechas de terminación y otros que ya



habían sido terminados no se reporta su valor final; la columna correspondiente al nombre del interventor tampoco aparece diligenciada en la totalidad de los contratos.

#### CONTRATO No. 013 / 2002

No se logró establecer la fecha de inicio del presente contrato, debido que no se encontró la respectiva Acta de Inicio en la documentación de archivo correspondiente, tampoco se evidencia el acta de nombramiento del interventor por parte de la Gerencia, sin embargo, de acuerdo con las diferentes actas realizadas durante la ejecución del contrato aparece como interventora la ingeniero Patricia Amparo Riveros Turriago y como responsable por la Caja de la Vivienda Popular el arquitecto Héctor Carlos Fernando Herrera Reyes.

Frente a esta observación la Administración respondió: *“El grupo auditor estable que no logra precisar la fecha de iniciación del contrato en cita, observación que no comparte la administración por cuanto esta fecha se establece en cada una de las actas que se suscriben en ejecución del contrato. Igualmente observa el auditor que no se ha encontrado el Acta de Nombramiento del interventor, donde es posible aclarar que no solo la designación del interventor se realiza a través de actas ya que otros actos administrativos de igual fuerza pueden suplir la designación del interventor tal como Resoluciones o contratos, es así como la designación de interventoría para el contrato 013 de 2002, se efectuó a través del contrato 020 de 2002 suscrito el 10 de mayo de 2002, según consta en el expediente contractual.*

La respuesta dada por la Administración no se comparte como válida, en razón de que no se aportó el Acta de Inicio como medio de prueba, lo cual da por entendido que no existe dicha acta.

#### Contratos No. 058/2002 y 059/2002

Es importante precisar, que los plazos establecidos para la ejecución de estos (2) dos contratos suscritos bajo la declaratoria de urgencia manifiesta, no se van a cumplir, toda vez que los pagos previstos contractualmente no se han efectuado como consecuencia de que el avance estimado no se ha cumplido, por cuanto, no es posible establecer el alcance real del contrato debido a que la información suministrada por el DPAE ha sufrido constantes cambios, los cuales obedecen al movimiento continuo de familias, que no permite definir con exactitud la cantidad que se va a reubicar.

En conclusión, el tiempo dado para la ejecución de estos contratos no se va a cumplir en el tiempo establecido contractualmente, dando origen posiblemente una prórroga para lograrlo; situación que se ratifica con el pronunciamiento de la Contraloría respecto al concepto negativo de la declaratoria de urgencia manifiesta comunicada a la gerencia mediante el oficio No. 31000 - 01734 del 11 de diciembre de 2002, dando traslado a la Personería de Bogotá, a través de

oficio No. 31000-017635 de 11 de diciembre de 2002.

Los términos de referencia no son lo suficientemente claros, ya que no se incluye la relación de las familias a las cuales se les brindaría el acompañamiento contratado, basados en un censo, de la misma forma tampoco se establece concretamente los barrios en los cuales se encuentran asentadas las familias.

Las anteriores observaciones a los contratos Nos. 058/2002 y 059/2002, no fueron consideradas por la Administración en sus respuestas.

Evaluadas las respuestas dadas por la Administración, excepto las relacionadas con los contratos Nos. 013/2002, 058/2002 y 059/2002, este grupo auditor las da por aceptadas, toda vez que existe justificación por parte de la Administración, en aclarar las inconsistencias de forma para el cumplimiento de ciertas formalidades en la contratación.

Por otro lado, se ratifica en lo observado sobre el contrato No. 013/2002, dado que la entidad no aporta el Acta de Inicio de su ejecución, ratificando como un hallazgo administrativo, el cual debe ser subsanado por la Administración.

#### 4.7. AUDITORIA A LAS FIDUCIAS

Es importante precisar, que a pesar de haberse solicitado de manera reiterada la información referente a los tres (3) encargos Fiduciarios, la Entidad no suministró oportunamente ni de acuerdo con los términos solicitados, la documentación específica para los proyectos de Arborizadora Baja, Parque Metropolitano y Atahualpa, situación que ha limitado el normal desarrollo del Proceso de Prestación de Servicio de Micro, cuyo alcance fue definido en el contenido del Memorando de Planeación.

Por la anterior razón, se dio traslado de estas irregularidades a la Dirección de Infraestructura para que se dé inicio al respectivo Proceso Sancionatorio Administrativo.

##### 4.7.1. Fideicomiso de Arborizadora Baja

Como producto de la evaluación realizada al desarrollo del Fideicomiso de Arborizadora Baja, se detectaron y comunicaron los siguientes hallazgos:

4.7.1.1 Mediante Escritura Pública número 1015 del 12 de julio de 1993 de la Notaría 23, la Caja de Vivienda Popular transfirió a título fiducia mercantil e irrevocable a la Fiduciaria Tequendama, el derecho de dominio y posesión

plena, sobre el terreno conformado por los lotes A y B con área de 5.726,50 M2 por un valor de \$143.162.500,00.

El Constructor para este proyecto fue elegido por la Junta Provisional del Fideicomiso No. 2 de agosto 30 de 1994, y por unanimidad se decidió aceptar la propuesta presentada por CONARPER LTDA, una vez evaluada y concertada la propuesta económica, urbanística, modelo de vivienda y diseño arquitectónico, fijando como porcentaje de beneficio para la CVP el 8.02% sobre el valor total de las ventas.

Sin embargo, el contrato de Fiducia Mercantil solo puede formalizarse hasta el año 1998, una vez se surtieron mediante Escritura Pública No. 102 las aclaraciones pertinentes de áreas y linderos, que desde la constitución del contrato presentaban inconsistencias, tal como se afirma en el oficio de GPI 08676 del 14 de marzo de 2000 de la Fiduciaria Tequendama, de esta manera el área real del lote fideicomitado es de 7.205,18 M2.

El constructor ratifica las inconsistencias presentadas en el lote fideicomitado por la CVP, en Acta de Junta de Fideicomiso No. 19 de enero 28 de 2000, donde manifiesta además, que las demoras en la ejecución del proyecto fueron ocasionadas por inconvenientes en el registro de la fiducia, aclaración de normas y matrículas sobre los predios fideicomitados. Por esta razón, los bienes fideicomitados nunca estuvieron legalmente transferidos a la Fiduciaria, es decir, que la CVP, suscribe un contrato que puede iniciar solo hasta cinco (5) años después, situación que impidió el normal desarrollo del encargo fiduciario.

4.7.1.2 De acuerdo a la Cláusula TERCERA: CUSTODIA Y TENENCIA, se establece que *"Dada la naturaleza y el fin del presente fideicomiso. EL FIDUCIARIO declara recibido EL LOTE A y EL LOTE B concomitantemente con la firma de la presente escritura. La custodia del bien fideicomitado la conservará EL FIDEICOMITENTE hasta la designación del CONSTRUCTOR, de conformidad con el procedimiento que para el efecto determine la Junta Provisional del Fideicomiso. EL FIDUCIARIO autorizará, mediante comunicación escrita dirigida a la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR, la custodia del LOTE A y EL LOTE B al CONSTRUCTOR, de tal manera que las acciones que sobre perturbaciones del dominio que debiere abocar EL FIDUCIARIO, estarán supeditadas a la información que EL FIDEICOMITENTE y/o EL CONSTRUCTOR le suministren, según quien en ese momento detente la custodia de los predios y responderán a EL FIDUCIARIO y a los terceros por los daños y perjuicios que puedan derivarse del descuido en la custodia o el mal uso que se le de a los predios fideicomitados."* (subrayado fuera de texto)

Cláusula DECIMA CUARTA. JUNTA DEL FIDEICOMISO. *"Por el presente contrato se crea una JUNTA DE FIDEICOMISO integrada por tres (3) miembros principales con sus respectivos suplentes personales, con las funciones que adelante se establecen. El Fiduciario ejercerá la secretaría de la Junta. Los miembros serán*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*elegidos así: Dos por la Caja de Vivienda Popular, uno de los cuales será el Gerente de dicha Entidad, dos (2) designados por el CONSTRUCTOR y un quinto (5°) miembro designado por los cuatro (4) anteriores. ...* (subrayado fuera de texto)

Sin embargo, a pesar de las condiciones contractuales resaltadas, no se asumen las responsabilidades contraídas por parte de la CVP como Fideicomitente, por esta razón, solo en acta de Junta de Fideicomiso No.13 de 30 de marzo de 1999, el constructor informa a la Junta de Fideicomiso sobre la construcción de un puente peatonal por parte del IDU en la intersección de la calle 67A bis sur con carrera 45A, situación que afecta el diseño aprobado por planeación y no permite desarrollar el proyecto, el cual tendría que ser modificado. Se definen responsabilidades en la custodia de los lotes y la Fiduciaria aclara que *“... la custodia es de la Caja de Vivienda Popular, ya que a la fecha no se ha hecho entrega formal a la constructora, y ésta debe hacerse en presencia de la Fiduciaria mediante acta de entrega”*.

Este hecho se ratificó por parte de la fiduciaria según memorando GPI 08676 del 14 de marzo de 2000, en donde advierte a la CVP, que *“En virtud a que a la fecha no se ha realizado la entrega formal al Constructor de los terrenos que conforman el Fideicomiso, por medio de la presente, de manera atenta nos permitimos informar que por haber transcurrido mas de seis (6) años, y no contarse con memorias sobre la evolución del proyecto en cuanto a la entrega de los lotes, en revisión de la información existente se encontró que la Fiducia solo pudo formalizarse en el año 1998 una vez se surtieron mediante escritura pública las aclaraciones pertinentes a áreas y linderos que desde la constitución del contrato presentaban inconsistencias.*

*Entendemos que por lo anterior, los predios nunca estuvieron legalmente transferidos a la Fiduciaria, y por la misma razón no podían legalmente entregarse al Constructor.”*

No obstante lo anterior, solo hasta el 9 de octubre de 2000 se hace entrega real y material por parte del Fiduciante CVP y Fiduciario Fiduciaria Tequendama, a la firma constructora CONARPER LTDA. únicamente del lote B, mediante documento denominado ACTA DE ENTREGA DE LOTES A Y B ARBORIZADORA BAJA, de acuerdo con el numeral 3, *“Que mediante el presente documento, y de acuerdo a las condiciones establecidas en la cláusula Tercera y Quinta del contrato de Fiducia Mercantil atrás referido, a la instrucción de la Junta de Fideicomiso expresada en su reunión de abril 4 de 2000, y conforme al parágrafo de la Cláusula Primera del contrato de construcción, celebrado el 21 de febrero de 1995, EL FIDUCIARIO y el FIDEICOMITENTE, proceden a efectuar la entrega real y material del lote B de ARBORIZADORA BAJA, a título de comodato precario de acuerdo con el artículo 2219 del Código Civil, que constan en el presente escrito identificado...*” (subrayado fuera de texto).

Es evidente, el incumplimiento por parte CVP como Fideicomitente, de la Cláusula TERCERA: CUSTODIA Y TENENCIA del contrato de Fiducia mercantil

suscrito con Fiduciaria Tequendama, donde no se entregó al constructor el lote oportunamente, para que ejerciera la función de custodia y tenencia efectivamente.

Es importante precisar, que para que el contratista ejerciera sus funciones de custodia y tenencia contenidas en el contrato constructor numeral 21 de la cláusula tercera, era necesario que se realizara la entrega al contratista de los lotes fideicomitidos, de acuerdo como ya se mencionó, a la Cláusula Tercera del contrato de Fiducia Mercantil; situación que permite la construcción del puente peatonal en predios del lote Fideicomitado, sin que se ejerciera la custodia del mismo, hasta cuatro meses (4) después de iniciadas las obras y solo hasta un mes de entregarse el contrato, se enteró la Junta de Fideicomiso; es decir, que la CVP como responsable de la tenencia y custodia de los bienes fideicomitados al momento de ocurridos los hechos no cumplió con su función.

Las obras relacionadas con la construcción del puente, fueron realizadas por el IDU mediante proceso licitatorio, el cual se dio apertura el 27 de febrero de 1998 y cierre el 13 de abril de 1998, con adjudicación el 9 de julio de 1998, para el contrato de obra No.088/98 con la firma GENERAL STEEL STRUCTURES S. A. cuyo objeto era la Construcción de un puente peatonal sobre la avenida Villavicencio con diagonal 62A sur, barrio La Candelaria, este contrato se inicio el 17 de noviembre de 1998 y se entregó el 17 de abril de 1999.

Esta situación afectó los diseños y la viabilidad del proyecto aprobado por Planeación, el cual tendría que ser modificado. Se definieron responsabilidades en la custodia de los lotes, y la Fiduciaria aclara al respecto, que *“... la custodia es de la Caja de Vivienda Popular, ya que a la fecha no se ha hecho entrega formal a la constructora, y esta debe hacerse en presencia de la Fiduciaria mediante acta de entrega”*.

Una vez notificada la Junta de Fideicomiso se inician las reclamaciones al IDU por parte del Fiduciario, para que reconociera el valor de \$67.500.000 correspondientes a los 281.25 M2 del área afectada del lote A, y de los perjuicios causados por no poder desarrollar el proyecto denominado URBANIZACION PARQUES DE SANTA MARIA, sin embargo, mediante el oficio No 020092 de fecha marzo 1 de 2001 el IDU le comunica a la Fiduciaria, que *“... de acuerdo a lo establecido en la Ley 446 de 1998, transcurridos mas de dos (2) años de dicha ocupación, ha caducado toda acción que le permita iniciar cualquier reclamación.”* Por lo anterior, en acta de junta de Fideicomiso No. 30 del 26 de marzo de 2001 se decide iniciar proceso de reclamación por la vía judicial

Es decir, la CVP como Fideicomitente y miembro de la Junta de Fideicomiso pone en riesgo los bienes fideicomitados por la omisión de sus obligaciones contractuales, al no hacer entrega efectiva de los bienes (lotes A y B) al

Constructor.

4.7.1.3 De acuerdo al contrato de Fiducia Mercantil en el texto de la Cláusula SEGUNDA. SANEAMIENTO: PARAGRAFO SEGUNDO: *“En el evento de que por cualquier circunstancia calificada por la Junta Provisional y/o la Junta de Fideicomiso no pueda desarrollarse el objeto contractual, EL FIDUCIARIO restituirá al FIDEICOMITENTE el LOTE A y EL LOTE B, quien se obliga a asumir los gastos y costos que dicha restitución genere.”*

Se establece en la Cláusula DECIMA OCTAVA. LIQUIDACION: PARAGRAFO: *“En el evento en que el proyecto se adelante por etapas y que por cualquier circunstancia se de por terminado el contrato quedando pendiente la construcción de determinada área de los lotes fideicomitidos, estos serán traditados nuevamente en su totalidad a EL FIDEICOMITENTE, sin perjuicio del pago que deba hacerse a EL CONSTRUCTOR en razón de las obras y beneficios que haya realizado en el área dejada de construir, siempre y cuando dichas obras y beneficios hayan sido autorizados antes de su realización por la JUNTA DE FIDEICOMISO.”*

Finalmente, como se evidencia en el acta de Junta de Fideicomiso No. 29 de marzo 6 de 2001, en el numeral 4. Declaratoria de Liquidación del Fideicomiso, se vota por la liquidación del contrato en los siguientes términos *“La Fiduciaria da lectura a la Cláusula Décima Sexta del contrato de fiducia en cuanto al procedimiento de liquidación del fideicomiso, en lo concerniente al artículo 1240 del Código de Comercio, la cual estipula la “imposibilidad de cumplir con el objeto contractual, siendo este el argumento fundamental para que las partes decidan de común acuerdo votar por la Liquidación del Fideicomiso.”*

Además se advierte que, *“Teniendo en cuenta que el fideicomiso no tiene recursos y que el constructor ha manifestado no tener posibilidad alguna de aportar recursos para el pago de los pasivos del fideicomiso, de acuerdo con lo estipulado en la Cláusula Décima Octava del contrato de Fiducia, la Junta de Fideicomiso advierte como única alternativa para subsanar dichas obligaciones la venta de los lotes o uno de ellos, previa cancelación del valor que le correspondería a la Caja de Vivienda Popular por dicho aporte.”* Es decir, la CVP recibiría como producto del Fideicomiso un valor desactualizado respecto al avalúo real del mismo, sin que se cumpliera con el objeto del Fideicomiso, por esta razón, la CVP precisa *“que el valor a recibir por concepto de beneficio por el aporte del lote, no podrá ser inferior a la valúo catastral del predio fideicomitado indexado a la fecha.”* (subrayado fuera de texto)

Sin embargo, en acta de Junta de Fideicomiso No. 31 de mayo de 2001 en el numeral 4.4. Valor del Lote a restituir a la Caja, *“El Constructor informa que ha revisado la liquidación realizada por la fiduciaria proyectando el valor catastral de los lotes de 1993 hasta la fecha, lo cual matemáticamente es cierto, sin embargo y estudiando el contrato fiduciario esto no aplicaría para el pago del beneficio a la Caja.”* (subrayado fuera de texto)

Es decir, el Fideicomiso se encuentra en proceso de liquidación, no cuenta con recursos y el constructor ha manifestado no estar en capacidad económica de aportar recursos para cubrir los pasivos, se hace necesario que como única alternativa para la liquidación del fideicomiso sea la venta de los lotes, o por lo menos uno de estos, es decir, como producto del Fideicomiso los lotes aportados por la CVP deben cubrir los pasivos estimados en cuantía de \$301.432.930; sin embargo, como lo afirma la Caja de la Vivienda Popular, este valor aún no ha sido aprobado por la junta de fideicomiso, es decir, de acuerdo con el contrato de construcción en su cláusula tercera numeral treinta y dos el constructor debe asumir estos gastos, hechos que se encuentran en proceso de definición de responsabilidades para la respectiva liquidación del contrato.

En el evento de configurarse el fallo de responsabilidad en contra del fideicomiso, se constituiría en daño patrimonial, por lo cual este ente de control realizará el respectivo control de advertencia.

#### 4.7.2. Fideicomiso Parque Metropolitano

4.7.2.1. Después de 10 años de ejecución el proyecto de Parque Metropolitano solo sea ha construido y entregado un 30% del proyecto estimado, proceso en el cual han intervenido tres constructores, donde el último de ellos, CONSTRUCTOTA NORMANDIA se encuentra en proceso de liquidación por incumplimiento de sus obligaciones contractuales en la ejecución de Portales I.

La Fiduciaria Tequendama, la CVP y la interventoría, no cuentan con información real del proyecto, es preciso señalar que respecto al desarrollo por etapas no se cuenta con la documentación específica que permitan determinar la evolución del proyecto de acuerdo al aporte de cada firma constructora, si bien es cierto es responsabilidad del constructor lo relacionado con licencias de construcción, planos urbanísticos y arquitectónicos, la CVP no cuenta con archivos confiables que le permita retroalimentarse en la toma de decisiones, especialmente como parte de la Junta de Fideicomiso, en donde cualquier modificación al contrato y/o proyecto influye directamente en el beneficio esperado por la CVP.

Como se pudo determinar en el desarrollo del proyecto Parque Metropolitano, las firmas constructoras que ejecutaron las obras, tenían en común miembros de la junta directiva como de sus representantes a la Junta de Fideicomiso como es el caso de Andrés Escobar Uribe y Jesús Ernesto Saldarriaga, que actuaron tanto en representación de SOLUCIONES URBANAS como de CONSTRUCTORA Normandía, a pesar de haberse legalizado la cesión del contrato.

Si bien es cierto, el proyecto se desarrollo por etapas, existen condiciones de incumplimiento pues se vendieron garajes que aún no se han construido, además falta por terminar pavimentos, andenes, sardineles, redes, cerramientos, equipamiento comunal y empradización, entre otros, obras que tienen un costo de \$2.100 millones según informe de interventoría de abril de 2000, sin que hasta la fecha se pueda dar la terminación de las obras faltantes, deficiencias que afectan el proyecto Parque Metropolitano.

De otra parte a pesar del incumplimiento de la firma CONSTRUCTORA NORMANDIA no se aplicaron las garantías exigidas a la firma del contrato, encontrándose aún en proceso de liquidación y donde 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 pasivo de \$2.147.666.25,66, en donde se incluye Impuestos, intereses, crédito de Interbanco, dinero recibidos a promitentes compradores y un beneficio pendiente de pago a la CVP por valor de \$203.787.798,00.

El proyecto Portales I se encuentra en ejecución, de acuerdo con el contrato de Gerencia de Proyecto y de Construcción por Administración Delegada, suscrito con el Consorcio ARPRO NAPI, es decir, que a la fecha se debió dar cumplimiento a la Cláusula PRIMERA. OBJETO numerales a) levantar la hipoteca de Interbanco ofreciendo una garantía diferente de los activos del Fideicomiso, es decir, las etapas que aún se encuentran sin desarrollar en el proyecto Parque Metropolitano y b) llegar a un acuerdo con los promitentes compradores de la Etapa Portales I, a los cuales se les había incumplido y no se había devuelto el dinero por iliquidez del Fideicomiso.

Sin embargo, dentro de PARAGRAFO TERCERO de la misma cláusula, se establece el punto de equilibrio para la continuidad del contrato, el cual en un término de año de firmado el contrato debe cumplir lo siguientes numerales a) Tener vendido el 80% de los apartamentos b) Tener 60% de los subsidios aprobados y c) Contar con un crédito constructor, de no configurarse este punto de equilibrio, el contrato con ARPRO NAPI se resolverá sin que esto signifique la resolución de la promesa de compraventa. Es decir, la responsabilidad del constructor las asume el Fideicomiso para la consecución de recursos, la terminación de las obras y la comercialización del proyecto, riesgos que nada tienen que ver con el consorcio ARPRO NAPI que únicamente se encarga de la administración y gerencia del proyecto.

Con la venta del lote de la Supermanzana III al Consorcio ARPRO NAPI se modifica el objeto de la Fiducia la CLÁUSULA SEXTA. - *"Es objeto del contrato la tradición a título de Fiducia Mercantil al Fiduciario de los lotes A y B, para que el Fiduciario mantenga la propiedad de los predios lotes a y b, ejerza las acciones y derechos derivados de tal calidad exclusivamente de la manera y en la oportunidad en*





## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

*que se lo señale el Fideicomitente y/o el Constructor, y en caso de que se den las condiciones que se establecen en el 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, el Fiduciario deberá transferir las unidades resultantes a las personas que el Constructor indique. El término o plazo para esta transferencia está sujeto a las condiciones que dará el Constructor y al cumplimiento de sus obligaciones según el contrato.”, situación donde la CVP comienza a sumir las pérdidas del proyecto por \$600.218.850 en la participación de los beneficios pactados contractualmente, sumado a los gastos que incurrirá como lo manifestado en acta de Junta de Fideicomiso No. 69 de marzo 19 de 2002, donde la CVP indica que “debido a la situación financiera que se tiene se debe destinar recursos, que van mas allá del mismo proceso de construcción, como los \$15.000.000 que costaría la Gerencia de la etapa previa, y los \$60.000.000, de honorarios de construcción; esto significa que se sigue incrementando la perdida.”*

Es decir, de los \$5.144.417.987<sup>19</sup> que debía haber recibido la CVP a diciembre de 2002, por concepto de beneficio, solo ha percibido \$1.497.200.849,00 que representa un 30% del desarrollo del proyecto sumado a que el 25% del lote se vendió al CONSORCIO ARPRO NAPI, sin que haya ingresado beneficios a la CVP, es de aclarar, que el último pago realizado a la entidad por concepto de beneficio se realizó el 17 de enero de 2000 por valor de \$39.000.000.

En conclusión, la situación de incertidumbre no permite establecer si se cumplirá con el beneficio pactado en el contrato de Fiducia Mercantil No. 1408 de 1993, debido a la situación de incertidumbre del fideicomiso y la imposibilidad de cumplir cabalmente con el objeto establecido, afectado por los pasivos estimados de Constructora Normandía en la liquidación del contrato de construcción, la sustitución de garantías hipotecarias, la terminación de obras de urbanismo, la modificación al reglamento de propiedad horizontal, los costos de la gerencia del proyecto, los honorarios de construcción y demás obligaciones pendientes, que afectan los recursos del fideicomiso y por ende los beneficios esperados por la CVP, por lo que se considera como hallazgo de tipo Administrativo y Disciplinario.

### 4.8 AUDITORIA AL PLAN DE DESARROLLO Y DE BALANCE SOCIAL

#### 4.8.1 Plan de Desarrollo

Conforme a la base legal expuesta por la administración de la Caja de la Vivienda Popular - C.V.P., se establece que desde su creación en el año de 1942 y hasta la fecha, ha sufrido modificaciones en sus competencias y funciones asignadas y es así como le compete desarrollar, entre otras, las siguientes funciones destacables:

---

<sup>19</sup> Valor actualizado a diciembre 31 de 2002 por IPC+4

- 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.
- 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.

De igual forma la Caja de la Vivienda Popular, con base en el cambio de gobierno distrital, producido durante la vigencia de 2001, donde 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, dio continuidad a los proyectos que se venían implementando en el Plan de desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" quedando estos inmersos en los siguientes proyectos de inversión:

1. Objetivo del Plan: Justicia Social  
Programa: Mejoremos el barrio y la casa  
Código: 3075  
Proyecto: Reasentamiento de Familias
  
2. Objetivo del Plan: Justicia Social  
Programa: Mejoremos el barrio y la casa  
Código: 7328  
Proyecto: Mejoramiento de la Vivienda

En ese orden de ideas, a continuación se indican los objetivos, metas y presupuestos de los proyectos de inversión indicados anteriormente, así:

**TABLA N°. 16**  
**OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS DE INVERSION**

CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO	DESCRIPCIÓN
--------	---------------------	-------------



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO	DESCRIPCIÓN
3075	Reasentamiento de Familias	<p>1. Desarrollo de un conjunto de acciones para proteger la vida de las familias de estratos 1 y 2 que se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento o inundación, zonas de obra pública o renovación urbana.</p> <p>2. Identificación y evaluación de las condiciones técnicas, sociales, legales y económicas de las familias, el traslado a una vivienda de reposición en cualquier parte de la ciudad, propendiendo por la integración social y económica que garanticen el bienestar de las familias y la protección y rehabilitación de las zonas intervenidas.</p>
7328	Mejoramiento de la Vivienda	<p>1. Orientar las acciones de complementación requeridas en las unidades habitacionales que conforman los asentamientos de origen ilegal, ubicados en la periferia de la ciudad, con el fin de corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas.</p> <p>2. Divulgación de las normas de construcción de vivienda.</p> <p>3. Asistencia técnica para el mejoramiento de vivienda, para la adopción de la norma.</p> <p>4. Asistencia técnica en procesos de titulación predial.</p>

Fuente: Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital (EBI-D)

**TABLA No. 17**  
**METAS INSTITUCIONALES DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN 2001 – 2004**

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	2001	2002	2003	2004	TOTAL
3075	Reasentamiento de Familias	216	769	937	938	2860
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reasentamiento de Familias, mediante esquema de atención integral para el traslado a la vivienda de reposición.</li> <li>• Desarrollar 12 eventos de atención al usuario, relaciones con la comunidad y capacitación en el tema habitacional de los habitantes de la ciudad.</li> </ul>	0	12	0	0	12
7328	Mejoramiento de la Vivienda	262	600	2270	1868	5000
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar 5.000 viviendas, mediante implementación de la norma y procesos</li> </ul>					



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	2001	2002	2003	2004	TOTAL
	de asistencia técnica.					
	• Titular 10.000 predios, a través de la implementación de procesos de asistencia técnica para la obtención del título.	841	3000	3000	3159	10000
	• Adelantar 5 diagnósticos estudios técnicos para determinar zonas susceptibles de ocupación en igual número de UPZ.	0	5	0	0	5
	• Adelantar 1 proceso de capacitación y asistencia integral con acompañamiento social en el tema de titulación predial en las zonas prioritizadas en el programa mejoramos el barrio y la casa.	0	1	0	0	1
	• Capacitar 600 maestros de construcción en procesos constructivos y de reforzamiento estructural, conceptos básicos de habilidad y procedimientos para acceder al programa.	0	600	0	0	600
	• Realizar 3 eventos de capacitación y difusión de la normatividad aplicable en el tema de mejoramiento de vivienda.	0	3	0	0	3
	• Acompañar 500 hogares a través de acciones de asistencia integral a hogares localizados en proyectos de renovación urbana.	0	500	0	0	500

Fuente: Plan de Acción reformulado por la entidad.

**TABLA N° 18**  
**DISCRIMINACION METAS FISICAS DEL PROYECTO DE INVERSION 2002**



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

TIPO DE INTERVENCIÓN	PARCIAL	TOTAL
3075 Reasentamiento de Familias		
1. Alto Riesgo no Mitigable		473
1.1 Demanda UPZ Perdomo	250	
1.2 Demanda Localidades Varias DEPAE	223	
2. Rondas de Cuerpos de Agua-EAAB		160
2.1 Demanda Chucua de la Vaca	160	
3. Reordenamiento Físico de la Ciudad		136
3.1 Demanda Vereda Monserrate	40	
3.2 Demanda PAPAS	96	
7328 Mejoramiento de la Vivienda		3000
1. Obtención de Títulos	1947	
1.1 Cesión a Título Gratuito	1053	
1.2 Negociación Directa		
2. Mejorar 600 viviendas, mediante implementación de la norma y procesos de asistencia técnica.		
3. Adelantar 5 diagnósticos estudios técnicos para determinar zonas susceptibles de ocupación en igual número de UPZ.		
4. Adelantar 1 proceso de capacitación y asistencia integral con acompañamiento social en el tema de titulación predial en las uoz priorizadas en el programa mejoremos el barrio y la casa.		
5. Capacitar 600 maestros de construcción en procesos constructivos y de reforzamiento estructural, conceptos básicos de habilidad y procedimientos para acceder al programa.		
6. Realizar 3 eventos de capacitación y difusión de la normatividad aplicable en el tema de mejoramiento de vivienda.		
7. Acompañar 500 hogares a través de acciones de asistencia integral a hogares localizados en proyectos de renovación urbana.		

Fuente: Informes de Gestión y Balance Social

**TABLA N° 19**  
**PRESUPUESTO PROYECTADO PARA EL CUATRENIO**

En Millones de Pesos

Código	Nombre del proyecto	2001	2002	2003	2004	Total Presupuesto
3075	Reasentamiento de Familias	1.839.0	8.000.0	13.251.0	13.251.0	36.341.0
7328	Mejoramiento de la Vivienda	433.6	700.0	700.0	166.4	2.000.0

Fuente : Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital (EBI-D)

**TABLA No. 20**



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**RESUMEN DE ACTIVIDADES REALIZADAS 2002**

CÓDIGO PROYECTO	TIPO DE INTERVENCIÓN	META		% EJECUCIÓN
		Propuesta	Alcanzada	
3075	Reasentamiento de Familias	473	280	59.2
	1. Alto Riesgo no Mitigable			
	1.1 Demanda UPZ Perdomo	250	127	
	1.2 Demanda Localidades Varias DEPAE	223	153	
	2. Rondas de Cuerpos de Agua-EAAB			
	2.1 Demanda Chucua de la Vaca	160	0	0
	3. Reordenamiento Físico de la Ciudad	136	214	157.4
	3.1 Demanda Vereda Monserrate	40	150	
	3.2 Demanda PAPAS	96	64	
7328	Mejoramiento de la Vivienda			63.5
	1. Obtención de Títulos	3000	1906	
	1.1 Cesión a Título Gratuito	1947	692	
	1.1.1 Bello Horizonte		68	
	1.1.2 Los Laches		45	
	1.1.3 Juan Pablo		516	
	1.1.4 Triunfo Sur		63	
	1.2 Negociación Directa	1053	1214	
	1.2.1 Localidades Varias		84	
	1.2.2 Comuna Alfonso López		1115	
1.2.3 Agentes Especiales		15		
	2. Mejorar viviendas, mediante implementación de la norma y procesos de asistencia técnica.	600	125	20.8
	3. Adelantar diagnósticos estudios técnicos para determinar zonas susceptibles de ocupación en igual numero de UPZ.	5	5	100
	4. Adelantar proceso de capacitación y asistencia integral con acompañamiento social en el tema de titulación predial en las uoz priorizadas en el programa mejoremos el barrio y la casa.	1	1	100
	5. Capacitar maestros de construcción en procesos constructivos y de reforzamiento estructural, conceptos básicos de habilidad y procedimientos para acceder al programa.	600	390	65.0
	6. Realizar eventos de capacitación y difusión de la normatividad aplicable en el tema de mejoramiento de vivienda.	3	3	100
	7. Acompañar hogares a través de acciones de asistencia integral a hogares localizados en proyectos de renovación urbana.	500	0	0

Fuente : Informes de Gestión y Balance Social

Del cuadro anterior se puede deducir que, aunque existan porcentajes altos de



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

cumplimiento, también lo es que otros son bajos, en la medida que se presentaron suspensiones y recortes presupuestales que incidieron notablemente en el cumplimiento de las metas.

En los informes puestos a disposición por la administración de la Caja, con ocasión de la rendición de la cuenta anual de gestión de 2002, no se pudo evidenciar textualmente cuales fueron las acciones estratégicas de carácter misional y organizacional, imposibilitando efectuar los cruces respectivos con los objetivos y metas de los proyectos de inversión de la vigencia objeto de evaluación. En su defecto se encontraron para la siguiente vigencia, es decir, la de 2003.

**TABLA N°. 21**  
**EVALUACIÓN EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2002**

Millones de Pesos

CONCEPTO	INICIAL	MODIFICACIÓN	DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISO	TOTAL GIRO
Gastos	14.676.2	3.419.9	11.256.3	10.625.9	5.995.8
Funcionamiento	3.976.2	0	3.976.2	3.916.1	3.780.9
Inversión	10.700.0	3.419.9	7.280.1	6.709.8	2.214.9

Fuente : Cuadro de Ejecución Presupuestal a 31 de diciembre de 2002

**TABLA N°. 22**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL PLAN DE DESARROLLO**  
**BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO**

En Millones de Pesos

CONCEPTO	DEFINITIVO	EJECUTADO	%	RESERVAS PRESUPUESTALES	GIROS ACUMULADO
3075 Reasentamiento de Familias	6.580.1	6.055.2	92.02	4.179.8	1.875.4
7328 Mejoramiento de la Vivienda	700.0	654.6	93.51	315.9	339.5

La Caja sufrió una suspensión presupuestal por valor de \$6.094.4 millones, según el Decreto 955 de 2001, equivalente al 76.18% de los recursos iniciales, a los cuales le levantaron la suspensión en \$4.150.0 millones que equivalen al 68.1% de lo suspendido, quedando recortados \$1.944.4 millones, equivalentes al 31.9%, para contar con un presupuesto definitivo de \$11.256.3 millones, distribuidos y ejecutados como ya anteriormente se había indicado y de ellos los \$4.150.0 millones quedaron como Reconocimientos por Recibir, estando los mismos debidamente certificados.

En relación con la ejecución de las Reservas Presupuestales constituidas al cierre de la vigencia anterior, es decir a 31 de diciembre de 2001, por valor de \$3.473.5 millones, es de precisar que se fenecieron y anularon reservas por

\$1.179.1 millones y cuyo saldo de \$2.294.3 millones se ejecutó al 100%.

Las observaciones resultantes de la evaluación a la Ejecución y Cierre Presupuestal de la Vigencia de 2002, se encuentran consignadas en el título denominado Resultados de la Auditoría.

Contratación realizada para el desarrollo de los proyectos de Inversión:

Para efectos de llevar a cabo la misión institucional a través de los proyectos 3075 y 7328, la Caja celebró durante la vigencia de 2002, 55 contratos con y sin formalidades plenas por valor de \$2.791.1 millones; en donde se destaca el hecho de la contratación surtida para atender el reasentamiento de hogares del Sector que comprende los barrios El Cerro del Diamante, El Espino I, III y III sector El Rodeo, San Rafael y Rincón del Porvenir, para lo cual se suscribió el Convenio Interadministrativo de Cofinanciación No. 319 de 2002, en donde la Caja aportaría \$4.391 millones, ejecutadas mediante 4 fases previamente establecidas.

Las observaciones resultantes de la evaluación a la Contratación de la Vigencia de 2002, se encuentran consignadas en el título denominado Resultados de la Auditoría.

Revisado el documento denominado Informe de Gestión, elaborado y presentado a este ente de Control Fiscal, referente a la ejecución de los programas y obtención de metas, se pudo establecer el correcto manejo de las variables y los resultados corresponden a las cifras en ellos reflejados. Es de destacar que en cuanto a cobertura se refiere, alcanzó para reasentar a 494 familias, integradas por más o menos 2628 habitantes, sin contar con las que estarían beneficiadas a través del Convenio Interadministrativo de Cofinanciación, las cuales se encuentran pendientes por falta de ingreso de recursos reconocidos y por cuanto se desarrolla en 4 fases.

De otra parte, en lo relacionado a titulación de predios, los 1906 títulos beneficiaron aproximadamente a 10140 habitantes de la ciudad. Unido al hecho de la capacitación de las 120 Juntas de Acción Comunal, las 125 mejoras de vivienda para las mujeres cabeza de familia y los 390 maestros de construcción capacitados en desarrollo de construcciones sismoresistentes.

#### 4.8.2 Balance Social

De acuerdo con los parámetros establecidos en el Manual de Fiscalización para Bogotá, y a la Estrategia de Auditoría, se efectuó el análisis del contenido del informe de Balance Social de la Caja de la Vivienda Popular, el cual arrojó el



siguiente resultado:

Para efectos de presentar el informe en mención, la entidad diligenció los formatos elaborados por la Contraloría Distrital para tal fin, en donde a través de 12 folios efectúa un diagnóstico global de la entidad dando a conocer ampliamente las normas y procedimientos jurídicos por medio de los cuales la entidad participa en la solución de reasentamiento de familias y mejoramiento de viviendas, ya que expone con precisión la prioridad y los programas que hacen parte del Plan de Desarrollo.

Así mismo, en lo referente a los aspectos generales presenta con cifras el crecimiento de esta población, los factores que inciden e igualmente la concepción del Estado, mediante la diversa normatividad existente.

#### Descripción el Problema Social

1. Proyecto 3075 Reasentamientos de Familias: Se efectúa una descripción amplia sobre la problemática social relacionado con la reubicación de familias que se encuentran en zonas de alto riesgo no mitigable, originadas en la mayoría de los casos en fenómenos de origen natural o antrópico no intencional

#### Anexo 17.1

Referente a la población potencial, demandante y cubierta por el servicio, la entidad manifiesta que se basa en las cifras del POT - Bogotá 2000, así:

Zonas de alto riesgo no mitigable	4200
Zonas de rondas de cuerpos de agua - EAAB	10000

A esta cifra, se le descuenta lo realizado por la entidad desde la vigencia de 2000, para llegar a los 13400 hogares.

#### Anexos 17.2.

Referente a la gestión social del problema identificado, expone como objetivo reasentar en un período de cuatro años a las 2860 familias, que siempre han sido consideradas a través del presente informe y para la vigencia analizada a 769.

#### Anexo 17.3.1

Los resultados de la cobertura dan cuenta de una variación del 36.3%, en cuanto a la población que se propuso atender; mientras que de la atendida un -

0.6%, con relación a la vigencia anterior. Para la cobertura general del servicio la variación fue del 2.8% y del -27.14% en el cumplimiento de la cobertura.

#### Anexo 17.3.2.

La calificación de la demanda da cuenta de una variación del -14.45% y nuevamente del -0.6% en cuanto al traslado físico a viviendas de reposición, con relación a la vigencia de 2002.

#### Anexo 17.3.3.

Tal como ya se había manifestado, de los criterios tenidos en cuenta, el primero denominado de Alto Riesgo no Mitigable, solo alcanzó una ejecución del 59.2% en la vigencia; el segundo Rondas de Cuerpos de Agua - EAAB no se ejecutó y el Reordenamiento Físico de la Ciudad logró una ejecución del 157.4%.

#### Anexo 17.4

La ejecución de la inversión, la inversión per cápita y la participación de la inversión en el problema social, arrojan resultados relativamente altos, pero se debe tener en cuenta el comportamiento del presupuesto de la entidad, en razón a la suspensión y recorte presupuestal, unido a los reconocimientos por recibir, como se había mencionado anteriormente.

#### Anexos 17.5.

En cuanto a los indicadores de calidad, estos se basan en la característica del bien o servicio ofrecido y la disponibilidad del servicio en sí, los cuales dan cuenta de una variación del 2.35% con relación a la vigencia anterior; mientras que debido al no otorgamiento de créditos en la vigencia analizada, el segundo no aplica. Lo anterior, independiente de las gestiones conducentes al VUR como instrumento de apalancamiento financiero del reasentamiento en la ciudad.

#### Anexo 17.6

Evaluación de la Participación Ciudadana, enuncia en primer lugar el proceso de información a la comunidad, en tres instantes, a saber: el Antes, el Durante y el Después. De igual manera la participación propiamente dicha la desarrolla bajo los tres mismos instantes, para lo cual utiliza instrumentos tales como la capacitación para llegar a construir la Cartilla JAC, Cartilla Mecanismos de Participación Ciudadana, Metodología Taller Espacio Público y Manual de Convivencia Urbanización Buenavista Oriental.

2. Proyecto 7328 Mejoramiento de la Vivienda: al igual que el anterior, se efectúa una descripción amplia sobre la problemática social relacionada con los procesos de crecimiento y transformación de la ciudad, en particular el tejido residencial de periferia. Por lo tanto abordan temas como la definición de las Unidades de Planeación Zonal - UPZ, como marco de acción y gestión para identificación de factores, definición de acciones y canalización de los recursos.

#### Anexo 17.1

Referente a la población potencial, demandante y cubierta por el servicio, la entidad manifiesta no tener certeza debido a la no existencia de diagnósticos sobre condiciones físicas de las viviendas y por lo tanto toma las consignadas en el POT, que da cuenta de 19 localidades, 1402 barrios, de los cuales 590 presentan problemas de titulación de predios, que incluyen 96 barrios en proceso de legalización y 4 barrios con aprobación negada, con una estratificación comprendida entre el 1 y 3, con un total de predios de 124.462

#### Anexos 17.2.

Referente a la gestión social del problema identificado, expone como objetivo corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas y permitir que sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad. Para lo anterior fija en 5000 mejoramientos y 1000 títulos de propiedad, que como tal siempre han sido consideradas a través del presente informe y para la vigencia analizada son de 600 y 3000, respectivamente.

#### Anexo 17.3.1

Los resultados de la cobertura dan cuenta de variaciones significativas, en la medida que como se ha venido exponiendo, la suspensión y recorte presupuestal incidieron para no lograr las metas, que solo llegaron a 125 mejoramientos de vivienda y 1906 títulos de predios, de los 600 y 3000 programados por la entidad.

#### Anexo 17.3.2.

Al igual que en la anterior consideración, la calificación de la demanda da cuenta de variaciones significativas, aunque se logró beneficiar a 10140 habitantes con la titulación de predios y 665 con el mejoramiento de condiciones físicas de vivienda.

#### Anexo 17.3.3.

Tal como ya se había manifestado, de los criterios tenidos en cuenta, el primero denominado de Titulación Predial con Negociación Directa alcanzó una variación del 44.35% en relación con la vigencia anterior; el segundo de Cesión a Título Gratuito y el tercero de Mejoramiento de Vivienda, no aplican.

#### Anexo 17.4

La ejecución de la inversión, la inversión per cápita y la participación de la inversión en el problema social, arrojan resultados relativamente altos, pero como siempre se deben tener en cuenta el comportamiento del presupuesto de la entidad, en razón de la suspensión y recorte presupuestal, unido a los reconocimientos por recibir, como se había mencionado anteriormente.

#### Anexos 17.5.

En cuanto a los indicadores de calidad, estos se basan en la característica del bien o servicio ofrecido y la disponibilidad del servicio en sí, los cuales no aplican en la medida que por una parte se da en términos de economía a escala y por otra el proyecto tiene desarrollo continuo, en donde la administración ha dispuesto de 3 días para atender las solicitudes formuladas.

#### Anexo 17.6

Evaluación de la Participación Ciudadana, enuncia el proceso de información a la comunidad, circunscrito a dos aspectos, como son la titulación predial y el mejoramiento de las condiciones físicas de vivienda, afirmando que la forma más adecuada es a través de un Plan de Gestión, con comités de acompañamiento y participación ciudadano, que son veedores de los procesos de intervención en varios sectores de la ciudad; al igual que la capacitación a constructores locales y asistencia técnica a familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, en coordinación con las juntas de Acción Comunal.

Aunque no se detectaron y formularon observaciones, la administración profirió respuesta al informe preliminar en cuanto a la Auditoría al Plan de Desarrollo y Balance Social, transcribiendo apartes de los informes contenidos en la cuenta anual de gestión 2002, denominados Balance Social e Informe de Gestión 2002, sin desvirtuar el comentario relacionado con *“En los informes puestos a disposición por la administración de la Caja, con ocasión de la rendición de la cuenta anual de gestión de 2002, no se pudo evidenciar textualmente cuales fueron las acciones estratégicas de carácter misional y organizacional, imposibilitando efectuar los cruces respectivos con los objetivos y metas de los proyectos de inversión de la vigencia objeto de evaluación. En su defecto se encontraron para la siguiente vigencia, es decir, la de 2003”*.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

## **ANEXOS**

**ANEXO No. 1**

**CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS**

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	NUMERACION DE HALLAZGOS
ADMINISTRATIVOS	25	0	4.3.1 - 4.3.2 - 4.3.3 - 4.3.4 - 4.3.5.1 - 4.3.5.2 - 4.3.5.3 - 4.3.5.4 - 4.3.5.5 - 4.3.6 - 4.3.7 - 4.3.8 - 4.3.9 - 4.5.4.1- 4.5.4.2 - 4.5.4.3 - 4.5.4.4 - 4.5.4.5 - 4.5.4.6 - 4.5.4.7 - 4.5.4.8 - 4.6.5 - 4.7.1.1 - 4.7.1.2 - 4.7.2.1 -
FISCALES	8	\$2.773.189.948.00	4.3.4 - 4.3.5.5 - 4.5.4.2 - 4.5.4.3 - 4.5.4.4 - 4.5.4.5 - 4.5.4.6 - 4.5.4.7
DISCIPLINARIOS	14	0	4.3.1- 4.3.3 - 4.3.4 - 4.3.5.5 - 4.5.4.1- 4.5.4.2 - 4.5.4.3 - 4.5.4.4 - 4.5.4.5 - 4.5.4.6 - 4.5.4.7 - 4.5.4.8 - 4.7.1.1 - 4.7.1.2
PENALES	0	0	



**ANEXO No. 2**

**SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO - INFORME DE AUDITORÍA  
GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD REGULAR  
VIGENCIA 2001**



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**ANEXO No. 3**

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