

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE
INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL

CAJA DE VIVIENDA POPULAR – CVP
PERÍODO AUDITADO 2005

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2005 – 2006
FASE I

DIRECCIÓN TÉCNICA DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

MAYO DE 2006

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL
CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR -CVP

Contralor de Bogotá

Óscar Gonzáles Arana

Contralor Auxiliar

Guillermo Ernesto Tuta Alarcón

Directora Sectorial

Mónica Certáin Palma

Subdirector de Fiscalización

Dagoberto Correa Pil

Subdirector de Análisis Sectorial

Alberto Martínez Morales

Equipo de Auditoría

Augusto Alfonso Ovalle R.
Jorge William Camargo R.
María del Carmen Niño Castillo
Carlos Enrique Rojas Cortés
Jaime Burgos Muñoz

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1.- CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN DEL ÁREA EVALUADA	6
2.- RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	10
2.1 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO DEL AREA EVALUADA	10
2.2 SÍNTESIS Y HALLAZGOS POR COMPONENTE DE INTEGRALIDAD	14
2.2.1 Evaluación de la Gestión de Saneamiento de Predios	14
2.2.2 Evaluación del Sistema de Control Interno del Área Evaluada	16
2.2.3 Evaluación a la Contratación celebrada – Contratos 140 y 196 de 2005	17
2.2.3.1. Contrato 140 de 2005.	19
2.2.3.2. Contrato 196 de 2006.	
3.- ANEXOS	31

INTRODUCCIÓN

La Contraloría de Bogotá D. C., en el ejercicio de su función Constitucional del Control Fiscal a los entes que manejen recursos del estado en el Distrito Capital, conforme lo establece la Constitución Política y la Ley, y en desarrollo del Plan de Auditoría Distrital 2005-2006, Fase I, practicó Auditoría Especial a la Caja de Vivienda Popular – CVP., de acuerdo con los parámetros definidos en el Encargo de Auditoría y el Memorando de Planeación aprobados en Comité Técnico Sectorial de la Dirección de Infraestructura y Transporte; la misma centró su acción en la evaluación de los siguientes componentes de integralidad.

Evaluación de la gestión de saneamiento adelantado por la Administración de la Entidad, en relación con la existencia real de 1082 predios de su inventario de propiedad inmobiliaria reportados por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital DACD.

En esta misma línea, evaluar el Sistema de Control Interno y el Plan de Mejoramiento adoptado, con motivo de los resultados de la auditoría regular 2004, en el manejo de los inventarios de propiedad inmobiliaria, incluidos los predios objeto de procesos de reasentamiento de familias.

Evaluación a la Contratación celebrada por la Caja, en relación con la política de vivienda y el saneamiento de predios.

Los componentes de integralidad establecidos enmarcan el objeto de la Auditoría Especial sobre evaluación de la gestión de saneamiento de predios y la importancia de la gestión desarrollada en esta área, así como el nivel de riesgos relacionados con los procesos y las actividades ejecutadas. Los hallazgos de Auditoría fueron notificados a la Entidad y sus respuestas debidamente analizadas, evaluadas e incluidas en el informe, las que se consideraron pertinentes.

Dado el objetivo institucional, que según el Acuerdo No 002 de junio 26 de 2001, se dio a la CVP la función de contribuir al mejoramiento de la población del Distrito Capital (en especial los estratos bajos), con el fin de elevar su nivel de vida social y económica mediante la atención de sus necesidades de vivienda y promoción de su acceso a los demás servicios sociales. Se considera que la evaluación de la gestión de saneamiento de los predios a cargo de la Entidad, es un elemento que aporta al objetivo general de la misma y con los resultados de este informe, la Contraloría estará contribuyendo al

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la Entidad en el manejo y orientación de los recursos públicos y la calidad de vida de estos sectores vulnerables de habitantes de la Ciudad.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

Doctora
MERCEDES ALZATE MARÍN
Gerente General
Caja de Vivienda Popular – CVP
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución política de Colombia y el Decreto 1421 de 1993 artículos 105 y 109, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Especial a la Caja de Vivienda Popular -CVP, mediante la evaluación de los principios de eficiencia, eficacia y economía con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, específicamente en el área de manejo de bienes inmuebles a cargo de la Entidad, en cuanto al proceso de saneamiento jurídico y contable adelantado en relación con la existencia real de 1082 predios de su inventario de propiedad inmobiliaria reportados por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital – DACD; en esta misma línea de gestión de predios, evaluación del Sistema de Control Interno y del Plan de Mejoramiento adoptado con motivo de los resultados de la auditoría regular 2005 y evaluación a la contratación celebrada por la CVP, relacionada con la política de vivienda y el saneamiento de predios.

Es de responsabilidad de la CVP el contenido de la información suministrada a la Contraloría de Bogotá. Igualmente, es responsabilidad de la Contraloría de Bogotá el desarrollo de los procedimientos de auditoría, con la información suministrada, a fin de producir el informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la Entidad en el manejo específico de la línea auditada, incluyendo el pronunciamiento sobre el acatamiento a las disposiciones legales, así como la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno en el ámbito especificado.

El Informe contiene aspectos de tipo administrativo, legal, contable y de control interno, que siendo detectados como deficiencias de las cuales se adolece en los procesos examinados por el Equipo Auditor, deberán ser corregidos por la administración, con lo cual se pretende contribuir al mejoramiento continuo de la Entidad en cuanto a la eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación de sus servicios a los usuarios de la misma y de la ciudad, lo que constituye el fin último del Control Fiscal.

La evaluación se llevó a cabo conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas y de General Aceptación, así como los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; acorde

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

con lo anterior, dicha evaluación se planeó y ejecutó de tal manera que el examen realizado proporcione una base razonable para fundamentar el conceptos y la opinión sobre la gestión, expresada en el informe integral de Auditoría Especial. El control efectuado incluyó el examen técnico y jurídico de la gestión y resultados del proceso de saneamiento de predios, sobre la base de pruebas selectivas a los informes y documentos suministrados por la Entidad, el cumplimiento de las disposiciones legales y evidencias que soportan su gestión en el área de manejo de sus bienes inmuebles, así como de la implementación del Sistema de Control Interno y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento.

CONCEPTO DE GESTIÓN Y RESULTADOS DEL ÁREA EVALUADA

Según los resultados obtenidos en la auditoría anterior de la vigencia fiscal de 2004, se señaló el área de gestión de predios como un área crítica, en donde se identifican como aspectos que contribuyen a considerarla en este criterio los siguientes hechos:

La información suministrada por la Entidad reporta la existencia de 24 predios de su propiedad, los cuales se encuentran “ocupados” sin que se evidencie la toma de medidas tendientes a sanear dicha situación.

La información suministrada por la Dirección de Urbanizaciones del Departamento Administrativo de Catastro Distrital - DACD, donde figuran inscritos a nombre de la Entidad 1082 predios, mientras que en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados de Bogotá, zonas norte y sur, se informa de la existencia de 423 predios con matrícula abierta a nombre de la CVP., sobre la cual la entidad no posee información ni registros contables que demuestren su existencia.

Similar situación, se observó con los predios adquiridos por la entidad en los procesos de reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, sobre los cuales no existe un procedimiento que permita determinar cual es la Entidad responsable de su recepción y custodia.

Para contribuir a la solución de los anteriores observaciones y que afectan negativamente la gestión de predios, la alta dirección de la entidad se comprometió a subsanar las mencionadas fallas, con la suscripción de un Plan de Mejoramiento, en el cual plantearon estrategias, compromisos y acciones de mejoramiento a efectuarse durante cinco meses a partir del 15 de septiembre del 2005.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

Evidenciadas las acciones adelantadas y los resultados arrojados sobre el área evaluada, se concluye con el siguiente concepto de gestión y resultados:

Sistema de Control Interno

Para el efecto se tuvieron en cuenta, los instrumentos definidos en el programa de Auditoría, elaborados y aplicados para efectuar el seguimiento a los procedimientos relacionados con la gestión y el manejo de los predios a cargo de la Entidad.

Mediante las pruebas de auditoría realizadas, se pudo comprobar que a la fecha no existe aún un inventario real de bienes inmuebles de propiedad de la CVP, ni en la Dirección de Urbanizaciones ni en la Dirección Administrativa; en la Dirección Administrativa se lleva la información de 19 predios, más el edificio sede. Dicha información corresponde a los inventarios de los inmuebles que figuran en los estados contables como de propiedad de la Caja.

Los 385 predios del Proyecto Riberas de Occidente (FAVIDI) serán desglosados una vez finalizado el proceso de saneamiento contable, que se espera culminar en diciembre de 2006.

Respecto a la observación efectuada en cuanto a que no existen mecanismos de planificación relacionados con la administración manejo y control de bienes inmuebles que posibiliten la depuración definitiva de los bienes inmuebles que en la actualidad figuran a nombre de la CVP, se tiene que :

A propósito del problema detectado en el manejo de los predios, no existe un plan anual de inventarios, ni se cuenta con un sistema de información de gestión de activos integrado, ni se tienen indicadores para hacer seguimiento a la información en forma integrada; además, se necesita de un sistema permanente de incentivos para avanzar en el saneamiento de activos, con mayor razón si se tiene en cuenta que los poseedores son personas de escasos recursos.

De otra parte, el área de manejo de predios, con toda su información e inventarios, se venía llevando en la Dirección de Urbanizaciones. En los meses de octubre y noviembre de 2005, la Dirección Administrativa recibió y continua llevando el manejo de predios, pero con el mismo funcionario ahora asignado a esta Dirección, cuya función es mantenerlos actualizados. No obstante, existe un informe de la Dirección Administrativa, donde se deja constancia que *“nunca han hecho entrega formal de las cajas y planotecas”*; por lo anterior, a la fecha no hay suficiente claridad sobre que dependencia y funcionario es el

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

responsable de llevar los archivos generales e inventarios de carpetas, planos, listados y demás información impresa o magnética de todos los bienes inmuebles a cargo de la CVP. De otra parte, se advierte que en la Dirección Administrativa no hay proceso de manejo de inventarios actualizados y aprobados, se está en proceso de levantamiento de los borradores.

Efectuado seguimiento - abril 24 de 2006 - al funcionamiento de los procedimientos y controles existentes en cada una de las áreas relacionadas con el manejo de los bienes inmuebles de propiedad o a cargo de la CVP, en donde específicamente se requirió por el resultado del proceso de saneamiento contable de los 1.082 predios, los funcionarios de todas las direcciones visitadas manifestaron no tener conocimiento definitivo de los resultados alcanzados.

Por todo lo anterior, se conceptúa que el Sistema de Control Interno del área no reúne los elementos, la calidad, ni las características necesarios exigidos por la Ley, en cuanto a que todas las transacciones se registren en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita la preparación de informes reales, operativos, administrativos y financieros.

Saneamiento Contable

El informe producido sobre el proceso de saneamiento contable en la entidad, refleja que la información que se tiene no es suficiente para determinar la situación jurídica y técnica de éstos bienes y ello se evidencia, entre otras, deficiencias, en el proceso de legalización de predios a adjudicatarios; como paso a seguir, una vez se cuente con el diagnóstico real, se emprenderán las acciones para adelantar los procesos de escrituración y registro de inmuebles a adjudicatarios. Para efectos de adelantar los procesos de escrituración, la Dirección de Titulación (área de escrituración), en acta de visita del 26 de abril de 2006, señaló que a la fecha el contratista, de forma verbal, se comprometió a entregar el consolidado de la información para coordinar el proceso de titulación con el objeto de identificar estrictamente los adjudicatarios que deben ser objeto de dicho proceso, por lo tanto, los productos como tal no se han recibido y se está coordinando la actividad de elaboración de modelos de minutas con la contratista.

En cuanto a que, la contabilidad no tiene registrados 1.082 bienes, que según el DACD figuran a nombre de la CVP, se determinó que el *“Diagnóstico para 1.082 predios que figuraban inicialmente en cabeza de la CVP ante el DACD”* elaborado por la responsable del Contrato 140/05, suscrito para el saneamiento contable y establecimiento real de los bienes objeto del contrato, se han incluido como parte del saneamiento contable solamente 63 predios que corresponden

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

al 6% del total, 264 predios, equivalente al 24%, continúan pendientes y se han llevado a Cuentas de Orden; 755 predios, equivalentes al 70%, pendientes de verificación en contabilidad. Esta situación hace que aún no se haya culminado el proceso de saneamiento jurídico contable y que no es posible determinar el inventario real de los inmuebles de propiedad y a cargo de la entidad.

Se concluye que las inconsistencias señaladas en el anterior Informe de Auditoría Regular de 2005, a la fecha no han sido debidamente corregidas, reflejándose con ello el incumplimiento del Plan de Mejoramiento suscrito por la Entidad con la Contraloría, evidenciándose presunto incumplimiento del artículo 2 y 3 objetivos y características del Sistema de Control Interno de la Ley 87 de 1993.

Bogotá, D.C., mayo 31 de 2006

MONICA CERTAIN PALMA
Directora Técnica Sector Infraestructura y Transporte

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

2.- RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO DEL AREA EVALUADA

En los formatos del Plan de Mejoramiento suscrito por la Caja de la Vivienda Popular-CVP en junio de 2005, a raíz de la auditoria realizada en el mismo año correspondiente a la vigencia 2004, se detectaron los siguientes hallazgos administrativos que conservan los numerales del citado informe, así:

“ ...

4.3.6 *No existe un inventario real de bienes inmuebles de propiedad de la CVP.*

4.1.3.2 *No existen mecanismos de planificación relacionados con la administración, manejo y control de bienes inmuebles que posibiliten la depuración definitiva de las propiedades que en la actualidad figuran a nombre de la Caja. (...)*

La entidad no conoce con exactitud la cantidad de bienes inmuebles de su propiedad y el estado actual de los mismos.

4.2.2.5 *Propiedad Planta y Equipo: 4.2.2.5.1. Al comparar los saldos contables de las cuentas Terrenos, Edificios y Valorización (...) se determino una sobre estimación de \$296 millones - 4.2.2.5.2. (...) la contabilidad no tiene registrados 1.082 bienes que según el DACD figuran a nombre de la Caja (...) lotes cedidos por el Distrito a la Caja mediante escritura No 686 de agosto 29 de 2002.*

No se encuentran aun, debidamente registrados y valorizados en la contabilidad de la entidad.

4.5.3 *Gestión de predios (...) la Caja cuenta con una cantidad apreciable de bienes inmuebles que figuran registrados en el Balance en la cuenta 1510 “Mercancía en existencia” que presenta un saldo de \$1.225.89 millones. Para corroborar el listado de predios entregado por la Caja a la Contraloría, el ente de control solicito a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados de Bogotá (zonas norte, centro y sur) el listado de las propiedades que figuran a nombre de la CVP a 31 de diciembre de 2004. (...)*

Según la información suministrada por la Entidad, el saldo de esta cuenta ha variado con la actualización efectuada pero aún no es definitivo su resultado.

En conclusión, la gestión realizada por la CVP en relación con los bienes públicos que figuran a su nombre, sigue siendo aun ineficiente e ineficaz y no garantiza la debida protección de los mismos”.

La meta para solucionar las observaciones realizadas por la Contraloría era “determinar la situación jurídica, existencia real de bienes y derechos e identificación técnica de aproximadamente 1082 inmuebles que figuran de propiedad de la Caja de la Vivienda Popular en las bases de datos de Instrumentos Públicos de Bogotá y en el Departamento Administrativo de Catastro Distrital”. Para tal fin, se asignaron unos recursos por \$93 millones de

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

pesos del presupuesto del 2005 y un periodo de 5 meses a partir de septiembre 15 de 2005.

Esta auditoria constató mediante la revisión del contrato 140 de 2005 por valor de \$93 millones, que no se cumplió la meta, ya que no se alcanzaron las acciones de mejoramiento descritas en el Plan, como son:

1. Realizar un proceso exploratorio para conocer las razones de veracidad de la información que poseen las bases de datos de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá y diagnosticar el estado real de los aproximadamente 1.082 predios que figuran a nombre de la CVP
2. Verificar en cada una de las Oficinas de Registro y el Departamento Administrativo de Catastro Distrital - DACD la información y el estado actualizado de cada uno de los inmuebles objeto de estudio.
3. Realizar consultas y análisis de la documentación que reposa en el archivo de la entidad y en otras entidades relacionadas con el suministro de información para la adecuada identificación real de cada uno de los predios objeto de estudio.
4. Realizar un análisis de la situación jurídica actual de los inmuebles objeto de estudio, que a la fecha no hayan sido titulados a favor de los adjudicatarios (resultado de ocupaciones, invasiones y otros)
5. Adelantar el proceso de los levantamientos topográficos que sean necesarios con el fin de determinar el área y los linderos reales de los inmuebles, conforme a las normas vigentes para el Distrito Capital. Para los efectos de determinación del inmueble, podrá igualmente hacerse según el sistema de planos prediales georeferenciados, de que trata el decreto 2157 de 1995
6. Adelantar el proceso que permita la transferencia del dominio de los bienes que dentro de los 1082 predios, objeto de este contrato estén en posesión u ocupado por otro ente del estado.

Para cumplir con las acciones de mejoramiento se debía realizar visitas a los 1082 predios, lo cual no se llevó a cabo y por tal motivo no se puede hacer un diagnostico real, que era la finalidad del objeto contractual. Adicionalmente no se realizaron los levantamientos topográficos y/o planos prediales georeferenciados de que trata el decreto 2157 de 1995.

De igual forma estas acciones de mejoramiento se deben ampliar a la totalidad de los predios de la Caja de la Vivienda Popular y a las personas adjudicadas,

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

ya que se determinó en visitas hechas a los Barrios Los Laches y Arborizadora Alta que hay mas predios en esta misma situación, lo que sucede es que estos predios no aparecen a nombre de la Caja de Vivienda Popular ni en el Departamento Administrativo de Catastro Distrital ni en la oficinas de Instrumentos Públicos de Bogotá. De otra parte, observados los libros de georeferenciación del proceso de escrituración y adjudicación de los lotes de las diferentes Urbanizaciones Arborizadora Alta, Baja y Sierra Morena, se observó un buen número de manzanas y lotes que no se han desarrollado y por tanto permanecen en blanco sin ninguna referencia. Ejemplo de ello es el caso de Arborizadota Alta donde se registran 104 (ciento cuatro) lotes no desarrollados, por los cuales, su valor no se conoce ni se puede comprobar su contabilización.

Adicional a esta situación, se observa que en el contrato No. 043 de 1996, cuyo objeto era la *“Prestación de servicios profesionales a fin de adelantar todos los tramites necesarios ante la Notaria encargada, la Superintendencia de Notariado y Registro de Bogotá hasta culminar la escrituración masiva de la urbanización Las Guacamayas sectores I, II y III”*. A través de ese contrato de los 195 lotes para escriturar apenas fueron repartidas en la Notaria 57, 31 minutas; en tanto que se digitaron 164 minutas, las cuales no fueron radicadas en ninguna notaria, es decir que no se firmaron. Dentro de los 1082 predios mencionados en el informe de 2005, se encuentran predios del barrio Guacamayas con la situación mencionada, no obstante para el desarrollo del contrato 140 de 2005, siguen figurando 123 predios.

Para solucionar en definitiva el problema de todos los predios adjudicados por la CVP es necesario desarrollar un sistema de información actualizado que contenga los predios adjudicados y realizar el diagnostico físico y jurídico de cada uno, para así determinar para cuales de los predios adjudicados se han firmado escrituras de compraventa y cuales no.

A fin de cumplir con las exigencias del compromiso adquirido en el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría de Bogotá, cuyo término se venció el 15 de febrero de 2006, se acordó la suscripción de un contrato, mediante el cual se pretendió atender en las áreas Administrativa y Financiera los procedimientos necesarios para efectuar el saneamiento jurídico contable de los 1082 predios observados por la Contraloría en la Auditoría regular del 2005.

Del análisis y pruebas realizadas a las bases de datos magnéticas que se manejan por diferentes dependencias, tanto de proyectos como de listados generales de predios, se encontró con la dificultad de correlacionarlas, pues no se opera con un Software integrado y actualizado, hecho que reafirma la inexistencia de mecanismos planeados hacia el futuro que garanticen la correcta administración y control de los bienes inmuebles de la CVP. En este sentido se observa que tanto la información como los procedimientos están

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

desactualizados e insuficientes, lo cual no permite el conocimiento real y oportuno de su situación física, jurídica, tenencia y valor; esto influye para que se incurra en el incremento de costos y gastos de mantenimiento del sistema de información y saneamiento jurídico, administrativo y contable así como riesgos de pérdida de algunos de ellos.

Informe Técnico de Visitas y análisis de fichas técnicas del contrato 140 de 2005

- A la fecha de los 24 predios que aparecen en el listado de “Inventario de bienes inmuebles en balance” no se ha legalizado su ocupación, ya que esta ocupación en su mayoría es por parques, colegios y/o entidades distritales o nacionales. Su legalización se hace negociando o cediendo estos predios a la entidad que las ocupa.
- Según Certificados de Libertad de predios matrices (Urbanización Guacamayas), se puede deducir que existen hipotecas con antigüedad desde 1971 y que hoy continúan vigentes, sin saber con certeza si las personas continuaron realizando los pagos o no. Adicionalmente a este hecho en el acta N° 32 realizada por el Comité Técnico de Saneamiento Contable del 23 de noviembre de 2005 en pagina cuatro donde el Director Financiero de la CVP manifiesta lo siguiente “...Los beneficiarios suscribieron pagares, los cuales tienen mas de seis meses de firmados, y fueron completamente diligenciados al momento de suscribirse. (no fueron firmados en blanco ni autorizado el diligenciamiento de espacios en blanco como es la costumbre comercial), por tal motivo con el paso del tiempo la acción de cobro prescribió...”
- Se evidencia la necesidad de efectuar visitas técnicas a 675 de los inmuebles para poder realizar un diagnóstico real de los mismos, de conformidad con el objeto del contrato 140 de 2006.
- Existen diagnósticos que son reales de acuerdo a la información recolectada en campo como otros que no lo son como se observa en copias de las fichas Técnicas No 769, 770, 919 y 920 ya que se recomienda realizar escritura a favor del poseedor sin verificar en terreno si vive allí o no el adjudicatario.
- Durante las visitas se pudo comprobar que la CVP tiene a su cargo un número mayor de predios de los 1.082 objeto del contrato 140 de 2005.
- Se observa que algunos propietarios no han adelantado las gestiones de escrituración (Escritura y Registro), lo cual indica que muchos de los

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

predios figuran a nombre de la CVP. Esto ha sucedido por falta de dinero, desconocimiento del registro de la escritura ante la oficina de Registros de Instrumentos Públicos - IIPP o porque consideraban que pagando la deuda a la CVP no había ninguna otra obligación.

2.2 SÍNTESIS Y HALLAZGOS POR COMPONENTE DE INTEGRALIDAD

2.2.1 Evaluación de la Gestión de Saneamiento de Predios y Plan de Mejoramiento

La Circular Externa del DADEP de 2005, sobre titulación de bienes inmuebles dentro del marco jurídico del saneamiento contable del Distrito Capital, fija los criterios o pautas que deben seguirse para adelantar el procedimiento tendiente al saneamiento contable de los bienes inmuebles de las Entidades del Sector Central y Descentralizado, ordenando que cada entidad interesada en adelantar el saneamiento contable de sus bienes inmuebles, por cada uno de ellos, elaborará y expedirá un Acto Administrativo, con el cual se demostrará la posesión, la ocupación, la destinación o la afectación del mismo, fundamentado en los documentos consignados en el Art.2 del Decreto Nacional 1014 de 2005 y con ellos se conformará un expediente que soporta los resultados alcanzados, los cuales, a la fecha de elaboración del presente Informe de Auditoría, aun no han culminado.

En el diagnóstico final de los 1082 predios (Anexo No.2), se estableció que estos corresponden a veintiocho (28) proyectos de las soluciones de vivienda adjudicadas en el periodo comprendido entre 1942 – 1999.

En el consolidado el contratista sugiere incluir en cuentas de orden 759 inmuebles que se encuentran en cabeza de la Caja de Vivienda Popular equivalentes al 70% del total, de los cuales 63 predios aparecen en el inventario de la CVP, por no haber sido adjudicados y los restantes 696 se encuentran adjudicados sin que se haya otorgado la correspondiente escritura Pública.

Se señala también que los restantes 323 que representan 30% de los inmuebles, fueron excluidos del Saneamiento Contable Cuentas de orden por haber sido titulados por la Caja de la Vivienda Popular a favor de los adjudicatarios, faltando únicamente la actualización en la base de datos del Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

Los ciento dieciocho (118) inmuebles clasificados como zonas de equipamiento comunal (peatonales, zonas verdes, parqueaderos, salones comunales), e institucionales se deben incluir en el saneamiento contable como bienes

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

pendientes por legalizar, mientras se suscriben las escrituras de transferencia de estos a los entes competentes.

Los inmuebles que se reportan de propiedad de la CVP, los que no tienen relación con ésta, los que se debe adelantar proceso de escrituración y aquellos que son de propiedad de la CVP pero que están ocupados por otros entes estatales, se informa que está en proceso de revisión la información, como se indicó, sin embargo, los predios de propiedad de la CVP se incluirán en el balance; los que no aparecen de propiedad de la CVP no se incluirán pero Irán como soporte del Plan de Mejoramiento; los bienes con proceso pendiente de escrituración Irán a la cuenta de orden hasta tanto se adelante el proceso de titulación, y por último, los bienes donde se deba hacer transferencia a otras entidades del estado se incluirán en cuentas de orden.

Para efectos especialmente de adelantar los procesos de escrituración la Dirección de Titulación (área de escrituración), en acta de visita del 26 de abril de 2006, señaló que a la fecha el contratista de forma verbal se comprometió entregar el consolidado de la información para coordinar el proceso de titulación con el objeto de identificar estrictamente los adjudicatarios que deben ser objeto de dicho proceso, por lo tanto, productos como tal no se han recibido. Actualmente se está coordinando la actividad de elaboración de modelos de minutas con la contratista.

Revisadas las fichas técnicas, producto final entregado a través del contrato 140 de 2005, se puede evidenciar que incumplió una de las actividades consignada en los términos presentados en la propuesta al no realizar la inspección técnica y censo de ocupantes de los inmuebles, y no haber determinado físicamente la ubicación, nomenclatura, e identificación del inmueble por su cabida de linderos, uso o destino económico, así como la determinación del propietario o poseedor del inmueble.

El equipo auditor como resultado de lo anterior concluyó lo siguiente por cada uno de los hallazgos consignados en el Plan de Mejoramiento producto de la auditoria realizada en el 2004 a la CVP:

Hallazgo 4.3.6. La CVP, no ha aclarado dentro de los inventarios la existencia real de los 1082 predios. Avance físico 37.6.

Hallazgo 4.1.3.2. Con excepción del contrato para la identificación de los 1082 predios, no se ha avanzado con ningún otro mecanismo y la situación en general sigue igual. Avance físico. 37.6%.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

Hallazgo 4.2.2.5. La entidad no solicitó ampliación del plazo definido para el cumplimiento del Plan de Mejoramiento. Avance físico: 18.8%.

Hallazgo 4.5.3. No se han realizado los levantamiento topográficos y adicionalmente no se ha adelantado el proceso de transferencia del dominio de los bienes que dentro de los 1082 predios estén en posesión u ocupados por otro ente del Estado.

Por todo lo anterior, se evidencia el presunto incumplimiento de lo establecido en las Resoluciones Reglamentarias No. 023 y 053 de 2001 en cuanto a los compromisos adquiridos en el Plan de Mejoramiento de la CVP con la Contraloría de Bogotá.

2.2.2 Evaluación del Sistema de Control Interno del Área Evaluada

El área de manejo de predios con toda su información e inventarios se venía llevando en la Dirección de urbanizaciones, se recibió el año 2005 en los meses de octubre y noviembre por la Dirección Administrativa y los continua llevando el funcionario asignado a esta Dirección con la función de mantenerlos actualizados; aun así, existe un informe en la Dirección Administrativa, donde se deja constancia que *“nunca han hecho entrega formal de las cajas y planotecas”*; por lo anterior, a la fecha no está claro que dependencia y que funcionario es el responsable de llevar los archivos generales e inventarios de carpetas, planos, listados y demás información impresa o magnética de todos los bienes inmuebles a cargo de la CVP. De otra parte se advierte que En la Dirección Administrativa, no existen procedimientos de manejos de inventarios actualizados y aprobados.

Esta situación evidencia presunción de incumplimiento a lo establecido en la Ley 87 de 1993 Artículo 2 Objetivos del Sistema de Control Interno: literales a) proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten y e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

Realizado el seguimiento al funcionamiento de los procedimientos y controles existentes en cada una de las áreas relacionadas con el manejo de los bienes inmuebles de propiedad o a cargo de la CVP, en donde específicamente se requirió por el resultado del proceso de saneamiento contable de los 1.082 predios, los funcionarios de todas las Direcciones visitadas (Administrativa, Financiera, Urbanizaciones y Titulación) manifestaron a la fecha abril 24 de 2006, no tener conocimiento definitivo de los resultados alcanzados.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

Con lo anterior se evidencia el presunto incumplimiento de la Ley 87 de 1993 literales b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad y e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

2.2.3 Evaluación a la Contratación celebrada - Contratos 140 y 196 de 2005 para el proceso de saneamiento contable

A continuación citamos la normatividad relacionada con el Proceso de Saneamiento Contable, así:

Ley 716 de 2001, *“Por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información, regula la obligatoriedad de los entes del Sector público de adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele de manera fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas, estableciéndose la existencia real de los bienes, derechos y obligaciones que afecten el patrimonio público”*

Ley 863 del 29 de diciembre de 2003. *“Por la cual se establecen normas tributarias aduaneras y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas publicas”.*

“Artículo 65. Información depurada de contribuyentes y responsables. Con el propósito de lograr la depuración de las bases de datos de los contribuyentes y responsables de información tributaria, prorroguese hasta el 31 de diciembre de 2005, la vigencia de los artículos 10 y 11 de la Ley 716 de 2001.

Cuando en el marco de lo previsto en el literal b) del artículo 4o. de la Ley 716 de 2001, se den los presupuestos relacionados con la terminación del proceso de jurisdicción coactiva por prescripción de la acción, esta podrá ser decretada de oficio y se archivará el expediente relativo.

Artículo 66. Información Contable Depurada La información financiera económica y social de los diversos entes públicos, base para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, debe ser depurada a fin de que refleje razonablemente su situación y resultados, para lo cual se proroga la vigencia de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o. excepto el parágrafo 3o., 5o, 6o., 7o., 8o. y 9o. de la Ley 716 de 2001, hasta el 31 de diciembre de 2005.

Artículo 67. Prorrogarse la vigencia del artículo 17 de la Ley 716 de 2001, hasta el 31 de diciembre de 2005.”

LEY 901 de 2004. *“Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de las disposiciones”*

LEY 998 DE 2005. *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2006”*

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

“Art.79 Modifíquese los artículos 1 y 11 de la Ley 901 de 2004 los cuales quedarán así:

Artículo 1o. Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2006, la vigencia de los artículos 1o., 2o., 3o. 4o., 5o., 6o., 7o, 8o., 9o., 10, 11 y 17 de la Ley 716 de 2001.

Artículo 11. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación, su vigencia será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil seis (2006), con excepción del párrafo 3o. del artículo 4o. y el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y los artículos 10 y 11 de la Ley 901 de 2004 y deroga las demás normas que le sean contrarias.”

DECRETO NACIONAL 1014 DE 2005 "Por el cual se reglamenta el artículo 3o. de la Ley 901 de 2004".

Circular Externa 056 de febrero de 2004. “*Guía Practica de Saneamiento Contable*” emitida por la Contaduría General de la Nación,

Circular externa del DADEP de 2005, sobre titulación de bienes inmuebles dentro del marco jurídico del saneamiento contable del Distrito Capital. Fija los criterios o pautas que deben seguirse para adelantar el procedimiento tendiente al saneamiento contable de los bienes inmuebles de las Entidades del Sector Central y Descentralizado, ordenando que cada entidad interesada en adelantar el saneamiento contable de sus bienes inmuebles, por cada uno de ellos, elaborará y expedirá un Acto Administrativo, con el cual se demostrará la posesión, la ocupación, la destinación o la afectación del mismo, fundamentado en los documentos consignados en el Art.2 del Decreto Nacional 1014 de 2005 y con ellos se conformará un expediente.

Para cumplir con los lineamientos sobre saneamiento contable la Caja de la Vivienda Popular ha venido adelantando gestiones desde años anteriores para obtener los recursos públicos y solo hasta el año de 2005, la Secretaria de Hacienda los autorizó comenzando así una primera fase del proyecto, que consistió en identificar 1082 predios que figuran a nombre de la CVP en la base de datos de la Oficina de Instrumentos Públicos y en el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, inmuebles que fueron observados por la Contraloría de Bogotá en años anteriores.

Dichas acciones se han concretado en la suscripción de los contratos de prestación de servicios N° 140 y 196 de 2005, así como la conformación de un Comité Técnico de Saneamiento Contable.

Como la información con la que cuenta la entidad no es suficiente para determinar la situación jurídica y técnica de éstos bienes y se evidencian, entre otras, deficiencias en el proceso de legalización de predios a adjudicatarios, la entidad estimó conveniente suscribir el contrato 140 de septiembre de 2005,

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

con el propósito específico de: *“(...)determinar la situación jurídica, existencia real de bienes y derechos e identificación técnica de aproximadamente 1082 inmuebles que figuran de propiedad de la Caja de Vivienda Popular...”*

Una vez realizado el diagnóstico anterior, se emprenderían las acciones allí plasmadas, que en esta oportunidad resultaron, entre otras, en adelantar procesos de escrituración y registro de inmuebles a adjudicatarios, para ello la entidad suscribió el contrato 196 de diciembre de 2005, con el mismo contratista para: *“(...)Adelantar las acciones técnicas y jurídicas propuestas en el Diagnóstico adelantado ...contrato 140/05, para dar solución a la problemática encontrada y ampliar la Coordinación del proceso que permita la transferencia del dominio de bienes que estén en ocupación por otro ente del Estado....”*.

2.2.3.1 Contrato 140 de 2005

El contrato 140-2005 se suscribió el 28 de septiembre de 2005, por el término de cinco meses, se inició según el acta respectiva el 4 de octubre de 2005 y en el acta de liquidación 17 de fecha 16 de marzo de 2006, se consignó como fecha de terminación el 3 de marzo de éste año.

Revisada la documentación puesta a disposición para la Contraloría este contrato, en consideración de la entidad, se desarrolló en condiciones de normalidad y dentro del término establecido, como se evidencia de las actas de seguimiento y recibo suscritas por las partes.

La entidad a través del interventor recibió a satisfacción el producto final previsto, dejando constancia de éste hecho en el acta de liquidación final.

Comoquiera que el producto resultado de éste contrato encuentra su fundamento en el saneamiento contable que debe adelantar la entidad, y en virtud que dicho contrato apenas ha sido recibido por la entidad, se hizo necesario contar con información del Comité Técnico de Saneamiento Contable, sobre la calidad, confiabilidad y valor agregado de éste, así como aspectos de fechas de entregas entre otros.

Sobre las fechas de entrega informaron que el Comité Técnico como tal, aun no ha recibido dicho producto, pero dicha información fue recibida por la Dirección Financiera dependencia que a su vez señala que dicha ficha corresponde a los requerimientos de la entidad y sirve de soporte suficiente para elaborar las fichas de saneamiento contable.

Evaluated el contrato 140 de 2005, se encontraron hallazgos de auditoría, cuyos antecedentes son los siguientes:

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

El documento de justificación o conveniencia del objeto a contratar suscrito por la administración, señala que para efectos de dar cumplimiento a las normas de saneamiento contable, teniendo en cuenta la fecha límite otorgada y debido a las deficiencias encontradas sobre la legalización de predios a terceros que según la base de datos de la Oficina de Instrumentos Públicos y del Departamento Administrativo de Catastro Distrital corresponden a 1082 predios que figuran a nombre de la CVP, en su mayoría de las urbanizaciones más antiguas que se “*escrituraron*” a terceros pero que no fueron registrados en la oficina de instrumentos públicos; se hace necesario adelantar las acciones del caso.

Agrega que la CVP no cuenta con personal que adelante el saneamiento contable que culmine con un certificado de libertad individualizado a los adjudicatarios, por ello debe contratar la prestación de servicios idóneos tendientes a: “*(...)determinar la situación jurídica, existencia real de bienes y derechos e identificación técnica de aproximadamente 1082 inmuebles que figuran de propiedad de la Caja de Vivienda Popular...*”

Con fundamento en ello, la entidad elaboró los términos de referencia, documento que estableció como objeto del contrato el que se acaba de describir.

Allí se establecieron como alcances específicos de la propuesta: “1. (...). *Actualizar y revisar la información técnica jurídica de aproximadamente 1082 predios... con el fin de registrar sus activos inmobiliarios y habilitar la consulta y consolidación de su sistema contables...*

2. *Sugerir a la Caja... la expedición de actos administrativos por medio de los cuales se reconozcan los bienes sometidos a depuración, con el propósito de facilitar el registro contable y la presentación del informe final a las autoridades competentes, para el cumplimiento de lo preceptuado por la Ley 716 de 2001 ...Ley 901 de 2004 ...Decreto 1014 de 2005....*

3. *Presentar a la Dirección Financiera y el Comité Técnico de saneamiento Contable de la CAJA,.. los datos jurídicos y técnicos pertinentes a fin de que esta dependencia pueda proceder a realizar el saneamiento contable de los aproximadamente 1082 predios...*

4. *En los casos que sea pertinente, si dentro de los inmuebles ...se encuentra alguno que esté en posesión o este ocupado por otro ente del estado ...coordinar junto con el DADEP, todas las acciones requeridas para la transferencia de dominio*

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

5. Realizar un documento resumen del objeto del contrato donde se detallen proceso, procedimientos y las conclusiones de trabajo y se formulen recomendaciones.....”

Para el desarrollo de los objetivos propuestos para la adecuada identificación real de cada uno de los predios, además de las actividades de exploración sobre la situación en registro público de los predios, consulta y análisis sobre documentación de la entidad y otras, se debía:

“ (...) Realizar un análisis de la situación jurídica actual de los inmuebles objeto del estudio, que a la fecha no hayan sido titulados a favor de los adjudicatarios (Resultado de ocupaciones invasiones y otros); Coordinar el proceso de los levantamientos topográficos que sean necesarios con el fin de determinar el área y los linderos reales de los inmuebles... ; Coordinar el proceso que permita la transferencia de dominio de los bienes que dentro de los 1082 predios, objeto de este contrato, estén en posesión o ocupados por un ente del estado; elaborar un informe jurídico donde se consignen”

La propuesta presentada por el proveedor y finalmente aceptada por el contratista para dar cumplimiento a los objetivos y logros esperados por la entidad, contempló como productos y resultado de entrega:

“(...) Fichas técnicas y jurídicas o Diagnostico Jurídico por predio, con los datos pertinentes a fin de que la Dirección Financiera y el Comité Técnico de Saneamiento contable pueda proceder a realizar el saneamiento contable de los aproximadamente 1082 bienes que figuran a nombre de la CAJA....

Un documento que contemple:

Todas las observaciones y situaciones encontradas en el proceso de recopilación y análisis de la información...

Recomendaciones, para que la CAJA...pueda dirigir las acciones pertinentes a fin de titular a favor de los adjudicatarios, poseedores o entes... a partir de los resultados obtenidos...”

El proveedor propuso como metodología para el desarrollo de los objetivos las siguientes fases:

En una Primera Fase, desarrollaría actividades previas de recolección de insumos técnicos y jurídicos, para lo cual requirió de la entidad la entrega de títulos de propiedad de los inmuebles, escrituras de loteo de los 1082, certificados de libertad de los predios, certificados de nomenclatura, manzanas catastrales, avalúos, carpeta de adjudicatarios, estado actual de cartera de éstos predios, entre otros.

La Segunda Fase, que consistió en un análisis y revisión de la información recolectada, señalando:

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

“Con base en los anteriores insumos se realizará un DIGANIOSTICO TECNICO- JURIDICO para así poder conocer la situación real de cada uno de los bienes objeto de análisis, que nos proporcionará las luces necesarias para orientar las actividades siguientes

Dentro de este análisis pueden presentarse, en principio, dos situaciones:

- a) *Que el inmueble ya fue transferido por la CVP al adjudicatario. En este caso se presentará el soporte jurídico al Comité de Saneamiento Contable, quien procederá a llevar cabo los procedimientos administrativos necesarios para actualizar el inventario.*
- b) *Que el inmueble figure en cabeza de la CVP. En éste caso se llevará a cabo LA VISITA TECNICA, por urbanización”*

La tercera fase, contempló la Visita Técnica y censo de ocupantes para determinar:

“(…) Desde el punto de vista técnico: La ubicación, nomenclatura e identificación del inmueble por su cabida y linderos; y uso del suelo.

Desde el punto de vista jurídico: El nombre y demás datos personales del actual ocupante, en qué calidad de ocupación se encuentra y recopilar la información necesaria para desarrollar el diagnostico jurídico del mismo”

La cuarta Fase de ejecución, que se basó en:

“(…) alimentar la base de datos con el fin de actualizar verazmente la información del inventario de los bienes inmuebles de acuerdo con los requerimientos de la CVP

Posteriormente se llevará a cabo el conjunto de gestiones procedimentales con el fin de entregar al Comité Técnico de Saneamiento Contable el informe final y los productos previamente acordados para que este proceda a estudiar, evaluar y emitir un Acta de Partidas Finales sujetas a depuración, paso que será precedido por la celebración de un Acto Administrativo que hará efectivo el representante legal, con el que se reconozcan los derechos y obligaciones depurados y se ordene la realización de los registros contables respectivos ... Finalmente se presentará un informe pormenorizado de las actividades que condujeron a la determinación de las partidas a sanear y de recomendaciones para que la CVP pueda dirigir las acciones pertinentes a fin de titular a favor de los adjudicatarios, poseedores o entes Estatales.

Para el logro de los objetivos se aceptó por parte de la proponente como término de ejecución cinco (5) meses.

Como resultado de los acuerdos previos aceptados por las partes se suscribió el contrato 140 del 28 de septiembre de 2005, entre la CVP y el contratista, acuerdo en el cual la CVP señala:

“(…) Que tras la verificación realizada en la propuesta presentada por el oferente se constata que esta se ajusta a lo establecido a los términos de referencia”

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

El objeto de contrato se circunscribió a lo previsto en la justificación o estudios de conveniencia, los términos de referencia y la propuesta presentada del proveedor del servicio y aceptada por la entidad, documentos integrantes del contrato tal y como se estipula en la cláusula segunda numeral 15.

De las obligaciones contraídas entre las partes se resaltan de la minuta del contrato las siguientes a fin de dar mayor claridad al alcance real las actividades a realizar.

En la cláusula segunda:

“(...) 4. Procesar y consolidar los datos de inscripción que garanticen a la CAJA DE VIVIENDA POPULAR, la información real de los citados inmuebles.

5) Realizar un análisis de la situación jurídica actual de los inmuebles objeto de estudio, que a la fecha no hayan sido titulados a favor de los adjudicatarios (resultado de ocupaciones, invasiones y otros)

11. Todos aquellos pertinentes e inherentes a fin de alcanzar el objetivo.

B. PRODUCTOS ESPERADOS: De conformidad con las actividades propuestas, el consultor entregará los siguientes productos:

- 1. Fichas técnicas y jurídicas o Diagnósticos Jurídico por predio, con los datos pertinentes a fin de que la Dirección Financiera y Comité Técnico de Saneamiento Contable pueda proceder a realizar el saneamiento contable de 1082 predios ...en los tiempos definidos 1.5 de los términos de referencia.*
- 2. Un documento que contemple:*
 - c. informe de las gestiones realizadas durante el proceso de investigación*
 - d. relación detallada de las fuentes de información utilizadas y conclusiones sobre los inmuebles objeto de estudio...”*

2.2.3.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria. Incumplimiento de la obligación de efectuar visita técnica y censo de ocupantes.

Revisados los antecedentes contractuales puestos a disposición por la entidad, en cumplimiento de las condiciones para celebrar el contrato, expuestas en los documentos integrantes de éste, del cual hace parte integrante la propuesta presentada y aceptada por la entidad, se puede concluir que el contratista según la misma propuesta presentada, se obligó como parte de la ejecución de obligaciones para determinar la situación jurídica, existencia real de bienes efectuar *visita técnica y censo de ocupantes*, requisitos con los cuales se coadyuvaría a la entrega de un producto final de Diagnostico que cumpliera de manera eficaz y eficiente con los requerimientos de la entidad, con información real, actualizada, clasificada y detallada.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

Efectivamente, como resultado de los acuerdos de voluntades plasmados en los documentos que integraron el contrato, la proveedora del servicio, quien por su idoneidad, experiencia y consiente del objeto a desarrollar, en su propuesta señaló que de los resultados obtenidos en la FASE DOS, se podían presentar estas situaciones: Que el inmueble ya fue transferido por la CVP al adjudicatario, en este caso se presentaría el soporte jurídico al Comité de Saneamiento Contable, quien procedería a llevar cabo los procedimientos administrativos necesarios para actualizar el inventario; que el inmueble figurara en cabeza de la CVP. En éste caso se efectuará LA VISITA TECNICA, por urbanización. Aquí se entiende que es predio a predio.

Con base en las situaciones presentadas, se comprometió para la FASE TRES, efectuar la Visita Técnica y Censo de Ocupantes para determinar, desde el punto de vista técnico la ubicación, nomenclatura e identificación del inmueble por su cabida y linderos; y uso del suelo y desde el punto de vista jurídico el nombre y demás datos personales del actual ocupante, en qué calidad de ocupación se encuentra y recopilar la información necesaria para desarrollar el diagnóstico jurídico del mismo.

Revisado el documento de informe final, puesto a disposición al equipo de auditoría, el contratista manifestó en las recomendaciones:

“ (...) Suministrar a la Dirección financiera la información pertinente para incluir en las cuentas de orden 675 predios que de conformidad con el diagnóstico de la CVP, no ha titulado a favor de los adjudicatarios.”

Lo anterior significa que para estos predios se debía efectuar la visita técnica y censo de ocupantes.

Al revisar apartes del documento del informe final se puede evidenciar que el contratista en cada uno de los proyectos efectúa sugerencias de forma general sobre la necesidad de una visita técnica al predio.

Otro documento que da cuenta de éste incumplimiento se encuentra en el archivo matriz general de los 1082 predios, impresa y en medio magnético denominada: “CAJA DE VIVIENDA POPULAR PROYECTO SANEAMIENTO CONTABLE CONTRATO 140 DE 2005, BASE DATOS TECNICO.- JURIDICO CORRESPONDIENTE A 1082 PREDIOS QUE FIGURAN A NOMBRE LA CVP”. En la casilla “OBSERVACIONES JURIDICAS”, se recomienda para todos aquellos predios que requieren de proceso de escrituración: “(...) no obstante lo anterior, se recomienda que antes de suscribir la correspondiente escritura pública de transferencia a favor del el poseedor la Caja efectúe una visita técnica al predio” .

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

Para éste ente de control, según la propuesta y el mismo objeto perseguido por la entidad para efectos de adelantar los procesos de escrituración se hacía necesario practicar esta actividad, en desarrollo del contrato 140-05.

Pese a ello, no se evidencia de la documentación entregada, requerimiento alguno al contratista por parte de la administración, para que el contratista dé cumplimiento de la obligación referida.

Para el área de Saneamiento Contable de la información reportada por el contratista es suficiente para tramitar gestiones de saneamiento en los términos que establece la ley, se considera que las fichas técnicas (producto final), si debieron contener información completa y actual con la que se coadyuvara en el trámite de escrituración, como acción a seguir en éste tema

La Caja de vivienda Popular en respuesta 2422-SOFI-13-29 del 15 de mayo de 2006, señala que en los términos de referencia y el contrato, el contratista no se comprometió a efectuar visitas técnicas y censo de ocupantes, que la propuesta solo se consignó la sugerencia de efectuar visitas técnicas, mas no como obligación establecida en los términos de referencia y el contrato. Por esa razón en el informe final el contratista recomendó llevar a cabo visitas técnicas para el proceso de escrituración.

De igual forma en el oficio 2690-SOFI-1111 del 1 de junio de 2006, la CVP, se ratifica en lo expuesto en la respuesta del 15 de mayo de 2006, y argumentan se debe seguir un proceso metodológico dispendioso para llevar a cabo las visitas técnicas. Que con las fuentes de información como el DACD, las oficinas de Registro de Instrumentos públicos de Bogotá y las bases de datos existentes en la CVP, eran suficientes para determinar la existencia real de los inmuebles.

El ente de control reitera, lo dicho en el informe preliminar en el sentido que no solamente los términos de referencia y la minuta del contrato con el cual se perfecciona el mismo constituyen los acuerdos de voluntades y ley para las partes, sino que también hacen parte de éste y con la misma fuerza vinculante, entre otros, la propuesta presentada por el proveedor. Dicha propuesta no menciona que las visitas técnicas sean meras sugerencias y solamente a algunos predios, sino que se determina como una fase a realizar en forma general.

Los hechos descritos se constituyen en un presunto incumplimiento parcial de una de las obligaciones y presunta infracción a las condiciones contractuales consignadas en el contrato 140 de 2005, del artículo 26 numeral 1, de la Ley 80 de 1993 y Código Único Disciplinario.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

2.2.3.1.2. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria. Deficiencia en el cumplimiento de la función de interventoría.

De acuerdo con el artículo 26 de la ley 80 de 1993, el Manual de Interventoría (Resolución 118 del 28 de abril de 2000) aplicable a la época de ejecución del contrato, el Manual de Procedimientos para la interventoría de los contratos (Resolución 1036 del 18 de diciembre de 2003), la entidad se obliga a vigilar la correcta ejecución de las obligaciones contractuales. La interventoría entre otras tiene la obligación de velar porque el contratista responda por la buena calidad del objeto contratado, adelantar las gestiones necesarias para el cobro de sanciones pecuniarias y garantías cuando el contratista incumpla con sus obligaciones.

De la revisión del contrato se evidencia que no se cumplió por parte del contratista con la visita sobre los inmuebles que de conformidad con el Diagnóstico están pendientes de legalización o titulación en favor de terceros, con el fin de determinar la situación jurídica y real de aquellos.

Pese al incumplimiento parcial de la obligación que contribuiría a la determinación real del inmueble de los documentos puestos a disposición no obra requerimiento alguno al contratista por parte de la administración, para que diera cumplimiento a la obligación referenciada en las Fases Dos y Tres de la propuesta aceptada. A fecha marzo 16 de 2006, la entidad recibió el producto a satisfacción sin reparo alguno.

En la comunicación 2690-SOFI-11-11 del 1 de junio del 2006, la CVP, expone la gestión realizada por el interventor. Revisada dicha argumentación no se evidencia alguna, referente al cumplimiento de las visitas técnicas de que trata la Fase tres contenida en la propuesta.

Con éstos hechos se evidencian fallas de interventoría en cuanto a los objetivos de controlar y verificar que el contrato se cumpla en los términos pactados.

2.2.3.1.3 Hallazgo Administrativo. Inconsistencias sobre el número real de predios para el proceso de escrituración a favor de terceros. Cuentas de Orden.

Revisados unos documentos que integran el informe final y productos entregados por el contratista se puede evidenciar que la información entregada

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

presenta inconsistencias en cuanto a número de predios por escrituración. Esta situación se refleja así:

En el informe final de fecha marzo 3 de 2005, capítulo *RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL SANEAMIENTO CONTABLE*, Pág. 111, literal g se informó:

“ (...) Suministrar a la Dirección financiera la información pertinente para incluir en las cuentas de orden 675 predios que de conformidad con el diagnóstico de la CVP, no ha titulado a favor de los adjudicatarios.”

En el cuadro anexo al informe denominado *TABLA NUMERO DOS DEL INFORME FINAL DIAGNOSTICO PARA LOS 1082 PREDIOS*, en la casilla *SANEAMIENTO CONTABLE CUENTAS DE ORDEN*, figuran 759 predios equivalentes al 70 por ciento del total de predios.

En la comunicación 2690-SOFI-11-11 del 1 de junio del 2006, la CVP, informan del número de predios a nombre de la CVP. Al respecto, la Contraloría reitera lo dicho en el informe preliminar en el sentido que se encontraron deficiencias sobre la calidad del producto entregado y por tanto se presume que infringen estipulaciones contractuales específicamente sobre los resultados esperados.

2.2.3.2. Contrato 196 de 2006

El contrato 196 por un plazo de 10 meses, se suscribió el 27 de diciembre de 2005, no obstante, la iniciación de éste solo se pudo dar en fecha marzo 6 de 2006, según se deduce del acta de iniciación, pero que el interventor explicó en comunicación sin número de referencia del 24 de abril de 2006 obedeció a que el contrato 140 de 2005 no había culminado y solo al 3 de marzo el contratista entregaría el informe final.

Sobre el desarrollo del contrato el interventor presentó información de las actas 2 y 3 de seguimiento referentes a la entrega de expedientes, reuniones de coordinación, solicitudes de información a otras entidades, entre otros aspectos.

Este contrato según el interventor no ha generado pago alguno a la fecha de entrega de la información.

Pese a que la administración a través de la interventoría y la Dirección Financiera han recibido a satisfacción el producto, este ente de control encuentra que en el contrato 140 el contratista dejó actividades sin ejecutar, que si bien, posiblemente para el saneamiento contable no tienen incidencia, su falta se puede ver reflejada en el atraso en el proceso de escrituración.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

A continuación se presentan algunos puntos observados por la Contraloría y que deben ser tenidos en cuenta dentro de las acciones correctivas que deba adelantar la entidad.

El documento de justificación o conveniencia del objeto a contratar suscrito por la administración, retomó la justificación que dio lugar a la suscripción del contrato 140 de 2005, cuyos resultados entregarían la información de la situación real de los 1082 inmuebles y las acciones a seguir. Con base en ello, consideró la entidad dar continuidad y ejecutar las acciones y recomendaciones en el Diagnostico y así culminar esta etapa inicial.

En éste documento se establecieron como condiciones del contrato:

“(...)Adelantar las acciones técnicas y jurídicas propuestas en el Diagnostico adelantado ...contrato 140/05, para dar solución a la problemática encontrada y ampliar la Coordinación del proceso que permita la transferencia del dominio de bienes que estén en ocupación por otro ente del Estado, en virtud de la norma....”

Como alcances específicos se desarrollaran objetivos así:

(...)1. Adelantar la titularidad frente a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos por medio de proceso de escrituración de:

1 Los inmuebles diagnosticados en el contrato 140/2005

2 Los inmuebles reportados por la Auditoría Contraloría en su informe del año de 2005

2. Determinar a la luz de la actual Legislación registral la situación Jurídica, existencia real e identificación técnica de los inmuebles que le fueron cedidos a la CVP mediante escritura pública 3600 de 1942 de la Not. 2ª. De Bogotá.

3. Gestionar y oficiar al DACD para que excluyan de la titularidad a la CVP de los predios objeto con base a los FMI actualizados.

4. Coordinar con la Dirección Financiera de la entidad la entrega de información para su inclusión en las cuentas de orden o inventario de bienes inmuebles según el caso a los predios objeto.

5. Ampliar la Coordinación interinstitucional del proceso que permita la transferencia de dominio de los bienes, que estén en posesión u ocupación por otro ente del estado...”

Hicieron parte éste estudio un anexo A, (que resume la totalidad de los 1082 predios por urbanización de los cuales se incluyen 669 en cuentas de orden para el saneamiento contable), anexo B (que informa que para 82 predios se dejó vencer el término para registrar la escritura, para 652 predios se debe adelantar procesos de escrituración, para 20 excluirlos del DACD por aparecer a nombre de la CVP, para 63 otorgar cancelación de reglamento de propiedad horizontal, entre otros aspectos.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

Los términos de referencia o invitación se circunscriben al objeto general descrito en la justificación y los resultados esperados que se acaban de citar.

La propuesta presentada por el contratista en el mes de diciembre de 2005 y aceptada por la entidad, diagnosticó que el 27% ya fueron transferidos a terceros, el 8% se escrituraron pero se dejaron vencer los términos, el 65% que: (...) *aparecen en el DACD, como propiedad de la CVP. Con la información de la existencia de un poseedor, pero sin determinar el nombre correspondiente. Esto implica que se deben realizar las visitas técnicas, predio a predio, para establecer la existencia física de cada uno de ellos y el nombre del propietario o actual poseedor y analizar los documentos del caso, a fin de realizar la transferencia de dominio...*”.

Con base en la información anterior propuso adelantar entre otras actividades, el proceso de escrituración, objetivo 3.8, para lo cual desarrollaría entre otras, la visita técnica y censo de ocupantes para determinar desde el punto de vista técnico la ubicación, nomenclatura e identificación del inmueble por su cabida linderos, uso de suelos y desde el punto de vista jurídico el nombre y demás datos personales del actual ocupante y calidad de la ocupación en que se encuentra, así como recopilar la documentación que acredite la posesión.

Los productos a entregar se relacionan con la entrega de fichas técnicas y jurídicas sobre bienes traspasados del Instituto de Acción Social a la CVP, las escrituras debidamente inscritas de aproximadamente 1157 inmuebles y la cancelación del Reglamento de Propiedad Horizontal de la Urbanización Candelaria la Nueva, en su defecto minutas actualizadas o concepto de la no inscripción ante registro, en los casos que sea necesario coordinar los procesos de levantamientos topográficos a fin de determinar el área y linderos reales de los inmuebles y coordinar el proceso de transferencia de bienes en posesión del otras entidades.

2.2.3.2.1. Hallazgo Administrativo. Suscripción y ejecución del contrato 196 de 2005, estando en ejecución el contrato 140 de 2005.

El contrato 140-2005 se suscribió el 28 de septiembre de 2005, por el término de cinco meses, se inició según el acta respectiva el 4 de octubre de 2005 y en el acta de liquidación No.17 de fecha 16 de marzo de 2006, se consignó como fecha de terminación el 3 de marzo de éste año.

El contrato 196 se suscribió el 27 de diciembre de 2005, no obstante la iniciación de éste solo se pudo dar en fecha marzo 6 de 2006.

Se concluye de los antecedentes que preceden, que los resultados de Diagnóstico del contrato 140 de 2005, se constituirían en el insumo principal con el cual se adelantaría el objeto del contrato 196 de 2005, especialmente en lo que tiene que ver con los procesos de escrituración, no obstante ello, estando

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

en ejecución el contrato 140-2005, se suscribió el contrato 196-2005, sin contar un Diagnostico Final aceptado por la entidad.

En la comunicación 2690-SOFI-11-11 del 1 de junio del 2006, la CVP, se presenta argumentación al hallazgo.

Para la Contraloría, el contrato 196 de 2005, se suscribió anticipadamente, esto es, estando en ejecución del contrato 140 de 2005, y la ejecución del contrato 196 solo se pudo dar después de la terminación del contrato 140 es decir, en marzo 6 de 2006, denotando esto, improvisación, falta de planeación y control en la contratación adelantada en contravía de los principios de planeación, eficiencia e infracción a los mismos contratos, ley 80 de 1993.

2.2.3.2.2. Hallazgo Administrativo. Ejecución de la obligación de efectuar visita técnica y censo de ocupantes inicialmente pactada en el contrato 140 de 2005.

Como se indicó anteriormente en el contrato 140 de 2005 el contratista se obligó a *“(...)Determinar la situación jurídica, existencia real de bienes y derechos de aproximadamente 1082 predios que figuran de propiedad de la Caja de Vivienda Popular, ...en cumplimiento de lo establecido en las Leyes 716 de 2001, 901 de 2004 y Decreto 1014 de 2005, en concordancia con la Circular Conjunta de fecha 15 de junio de 2005, suscrita por el Procurador General de la Nación, el contralor General de la Republica y el Contador General de la Nación”,* para lo cual se comprometió a efectuar visitas técnicas y censo de ocupantes con el fin de terminar la situación real y jurídica de los inmuebles. Esta parte era necesaria en la información del Diagnostico real de aquellos, y así poder dar inicio a las acciones respectivas, entre otras, la de adelantar en forma adecuada los procesos de escrituración basados en una información confiable.

Como esta etapa no se surtió en el contrato 140-05, se trasladó su desarrollo al contrato 196 de 2005 con el mismo contratista, lo que implica que para el desarrollo de éste último, no se cuenta con información suficiente que permita adelantar de forma normal los procesos de escrituración especialmente de los predios adjudicados que requieren de ese trámite, haciéndose necesario previamente determinar la situación real inmueble con la inclusión de visita así como de censo de ocupantes a fin determinar si se trata del adjudicatario inicial, u otro en calidad de poseedor y otra situación jurídica que conlleva a sanear antes de efectuar tramite de escrituración. Con inclusión de esta obligación se pretende subsanar las deficiencias en las que se incurrió en el desarrollo del contrato 140-05, trayendo como consecuencia el atraso de las acciones de titulación previstas en el segundo contrato.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

En respuesta 2422-SOFI-13-29 del 15 de mayo de 2006, la entidad manifestó que en éste contrato tampoco se contrataron visitas técnicas, “(...)solo se *contrató en parte un proceso de escrituración en donde el producto concreto es obtener las escrituras pública de transferencia de los predios a favor de los adjudicatarios, o cesionarios, o poseedores, que cumplan con los requisitos establecidos por la CVP...*”

En la propuesta presentada se consignó: (...) *aparecen en el DACD, como propiedad de la CVP. Con la información de la existencia de un poseedor, pero sin determinar el nombre correspondiente. Esto implica que se deben realizar las visitas técnicas, predio a predio, para establecer la existencia física de cada uno de ellos y el nombre del propietario o actual poseedor y analizar los documentos del caso, a fin de realizar la transferencia de domino...*”.

En la comunicación 2690-SOFI-11-11 del 1 de junio del 2006, la CVP, se presenta la misma argumentación,

Se considera que es necesario para adelantar los procesos de escrituración, saber si quien hoy día ocupa el predio es el adjudicatario o en caso contrario se trata de un poseedor u otro.

Se evidencia la presunta falta de planeación, control y supervisión en los objetos que contrata la entidad lo que va en contravía de los principios de eficacia, eficiencia y economía de que trata la ley 42 de 1993.

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

ANEXOS

“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros de Bogotá”

ANEXO No 1

CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	NUMERACIÓN DE HALLAZGOS
Administrativos	5		2.2.3.1.1, 2.2.3.1.2, 2.2.3.1.3, 2.2.3.2.1, 2.2.3.2.2,
Fiscales	-		-
Disciplinarios	1		2.2.3.1.2.
Penales	-		-
TOTAL	6		6