



INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD REGULAR

CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR – C.V.P.  
VIGENCIA 2004

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2005  
FASE I

SECTOR INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

JULIO DE 2005

AUDITORIA INTEGRAL A LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR

Contralor de Bogotá D.C.	Oscar González Arana
Contralor Auxiliar	Ernesto Tuta Alarcón
Directora Infraestructura y Transporte	Mónica Certáin Palma
Subdirectora Fiscalización	Nyda Gabriela Consuegra R.
Subdirector Análisis Sectorial	Alberto Martínez Morales
Equipo de Auditoria	Armando Rodríguez Angel - Líder Martha Janeth Fonseca Mateus Pedro Antonio Ramírez Ochoa Alva Ida Avila Meneses William Arturo Sánchez Sierra
Analista Sectorial	Soraya Contreras Bautista

## CONTENIDO

	PAG.
INTRODUCCION	
1. ANALISIS SECTORIAL	2
2. HECHOS RELEVANTES DEL PERIODO AUDITADO	36
2.1. SITUACION PRESUPUESTAL	37
3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL	41
3.1. CONCEPTO SOBRE LA GESTION Y RESULTADOS	43
3.2. OPINION SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES	46
3.3. CONCEPTO SOBRE FENECIMIENTO	52
4. RESULTADOS DE LA PRESENTE AUDITORIA	54
4.1. EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	54
4.2. AUDITORIA A LOS ESTADOS CONTABLES	60
4.3. AUDITORIA AL PRESUPUESTO	76
4.4. AUDITORIA A LA CONTRATACIÓN	99
4.5. AUDITORIA DE GESTION Y RESULTADOS	124
4.5.1. Plan de Desarrollo	127
4.5.2. Balance Social	140
4.5.3. Gestión de predios	143
4.5.4. Gestión ambiental	144
4.6. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	145
ANEXOS	147

## INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo de su función constitucional y legal, y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital 2005, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral a la Caja de la Vivienda Popular por el periodo 2004.

La auditoría se centró en la evaluación del Sistema de Control Interno imperante en la entidad auditada, y en el análisis de los siguientes componentes de integralidad:

- Gestión y Resultados
- Estados Contables
- Contratación
- Presupuesto
- Evaluación de la Gestión y Resultados - Plan de Desarrollo y Balance Social
- Evaluación de la Gestión Ambiental
- Seguimiento al Plan de Mejoramiento

Los componentes seleccionados 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 que la Caja de la Vivienda Popular tiene para el sector de la vivienda y su labor orientada básicamente a la atención de los problemas sociales de reasentamientos humanos de los estratos más vulnerables de la población de Bogotá, la Contraloría de Bogotá, espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficiente administración de los recursos públicos, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de la Capital.

## I. ANALISIS SECTORIAL

La Caja de Vivienda Popular fue creada en 1942 con el objeto de urbanizar terrenos, construir viviendas para las familias de bajos ingresos mediante el otorgamiento de créditos blandos y desarrollar programas de rehabilitación de barrios y renovación urbana. En los últimos años y en atención al Acuerdo No. 026 de 1996 el cual determina como una de las funciones de la CVP, la relacionada con la oferta de vivienda para la ejecución de los planes de reubicación de familias ubicadas en zonas de alto riesgo o en afectaciones viales y/o de servicios públicos y a los decretos 094 y 230 de 2003 enfatiza su accionar en el reasentamiento de familias ubicadas en alto riesgo no mitigable.

Desde su creación y hasta el 1994 la gestión de la Caja de la Vivienda Popular, estuvo encaminada a la solución del déficit cuantitativo de vivienda, el cual se materializó en la promoción y financiación de aproximadamente 25.000 unidades de vivienda.

Participo junto con otras entidades del Distrito en el mejoramiento de los barrios de estratos 1 y 2 con programas como el desarrollo urbano para la zona oriental de Bogotá (PIDUZOB) llevado a cabo en 1972, el programa de desarrollo integral de Ciudad Bolívar en 1983, el proyecto sur desarrollado desde el año 2000, con recursos de la Cooperación Alemana a través del Banco KFW.

Se ha caracterizado por alta morosidad de la cartera existente por lo que la Administración Central, a través del Plan de Desarrollo 2004-2007<sup>1</sup>, en su artículo 25 (Metas de Gestión Pública Humana) dentro del programa de Gestión de ingresos y control de la evasión contemplo el plan de saneamiento de cartera a partir del cual se desarrollo un estudio socioeconómico con el objeto de actualizar la información de cartera sobre los deudores, optimizar los canales de información, identificar las necesidades de los adjudicatarios, su situación socioeconómica etc.; cuyos resultados posibilitaron un acercamiento a la comunidad, pero no vislumbran aun soluciones efectivas en términos de recuperación de la cartera hipotecaria que a 31 de diciembre 2004, ascendía a \$44.489.00<sup>2</sup> millones adeudada por 7.158 beneficiarios de crédito.

---

<sup>1</sup> Acuerdo 119 de junio 3 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.

<sup>2</sup> Cifra reportada por el informe de cartera de la CVP a 31/12/04

El Deficiente manejo de tres (3) encargos fiduciarios (Arborizadora Baja, Parque Metropolitano y Atahualpa) constituidos en el año de 1993, para la construcción de 2.620 soluciones de vivienda, de las cuales durante 11 años solo se construyeron 1.130 viviendas (43%) cabe señalar que el proyecto de Arborizadora Baja nunca empezó. De los tres, además del beneficio social, la Caja de Vivienda Popular tenía presupuestada la obtención de utilidades que junto con la recuperación del capital invertido serían utilizados en la generación de nuevos proyectos.

Pasó de la atención cuantitativa a la atención cualitativa del déficit de vivienda, centrándose en los últimos años en tres proyectos: “reubicación de familias ocupantes de zonas de alto riesgo no mitigable” que inicio en 1997, “titulación predial” que inicio en 1998 y “mejoramiento de vivienda” que inicio en el 2002, todas ellas enmarcadas dentro de un referente territorial y social.

De estos el proyectos, el de Reasentamiento de familias mediante el cual se ejecuta la inversión destinada a la solución de la problemática de reubicación de familias que se encuentran abocadas a situación de riesgo, es el mas significativo dentro de la inversión realizada por la CVP, de hecho, ha constituido en promedio aproximadamente el 80% del total de inversión anual efectuada por la entidad; durante las vigencias comprendidas entre 2001 y 2004.

#### 1.1. VIVIENDAS DE LA CIUDAD LOCALIZADAS EN ZONAS DE ALTO RIESGO.

En Colombia, la abrupta topografía de las cordilleras, la actividad sísmica, su ubicación en la zona tropical y los altos valores de precipitación, se constituyen en condiciones de la naturaleza, que favorecen la ocurrencia de fenómenos de riesgo sísmico, inundaciones y remoción en masa.

A estas condiciones propias de la naturaleza, se suma la transformación y degradación de suelos, originados en la explotación legal e ilegal de canteras y la adecuación de terrenos en condiciones no técnicas, para la construcción de vivienda y el asentamiento de familias en zonas de preservación de las rondas de agua; la predisposición a la ocurrencia de fenómenos de riesgo por inundaciones y avalanchas se torna critica.

Bogotá posee un área total (urbana rural) de 163.660,9 Hectáreas, “(...) con área de perímetros de servicios de 32.600 ha, de las cuales aproximadamente 11.300 Ha, son de ladera, que corresponden a los cerros Orientales y de Suba, de está área, cerca del 24%, corresponde a zona de alta amenaza por fenómenos de remoción en masa<sup>3</sup>, que corresponde a las Localidades de Ciudad Bolívar, Rafael Uribe, Usaquén, Suba, Usme y San Cristóbal. De este porcentaje, el 33%, se encuentra habitado (la mayor parte por desarrollos ilegales), en áreas que denominan

---

<sup>3</sup> Según el mapa de amenaza por fenómenos de remoción en masa adoptado en el POT

zonas de alto riesgo<sup>4</sup> donde se estima que existe una población cercana a 600.000 habitantes.

*Para la ciudad, se desarrolló el mapa de amenaza por inundación, incorporando al POT (Decreto 619 de 2000) el cual registra 6.764 hectáreas susceptibles de presentar inundaciones, de las cuales 2.306 ha (34%) son de amenaza alta y 3.497 ha (52%) son de amenaza media. De las 2.306 hectáreas con amenaza alta, 362 se encuentran ocupadas con barrios en proceso de consolidación, las cuales, están principalmente en las localidades de Suba (119 Ha) con peligro de afectación por los ríos Bogotá y Juan Amarillo, Tunjuelito (69 Ha), por el río Tunjuelito, Kennedy (39 Ha), por los ríos Bogotá y Fucha, Bosa (38 Ha), por los ríos Tunjuelito, Ciudad Bolívar (36Ha) y Engativá (22 Ha) por los ríos Bogotá. Las restantes se encuentran en las localidades de Fontibón Usme Uribe (...)*<sup>6</sup>.

*Para reducir o mitigar el riesgo de estas zonas, es necesario evaluar medidas de reducción que tengan en cuenta aspectos técnicos, ambientales, económicos y sociales; de acuerdo con éstos, se plantean diferentes alternativas, como son, la intervención física de la amenaza, mediante el desarrollo o refuerzo de obras de ingeniería o la intervención física de la vulnerabilidad, con el reasentamiento de familia, cuando la obras de mitigación no son técnica, social y/o económicas viables (...)*<sup>6</sup>

La dinámica de desarrollo en la ciudad, ha generado la proliferación de complejos industriales y petroquímicos, mezclados con desarrollos de viviendas, particularmente en las localidades de Puente Aranda, Fontibón, Kennedy y Engativá, en las cuales el nivel de riesgo depende de las actividades de prevención que se manejen a través de los programas de seguridad Industrial.

1.1.1. Riesgo sísmico: El territorio colombiano esta influenciado por el movimiento de tres placas: La de Nazca, la Suramericana, y la del Caribe, y por muchas fallas geológicas, siendo las mas importantes las del Romeral y el Piedemonte Llanero.

Las fuentes sísmicas que pueden afectar a Bogotá, son las que se puedan producir por el choque de las placas de Nazca y Suramericana; la falla del Piedemonte Llanero y otras fallas cercanas a la Sabana de Bogotá

A nivel regional, la ciudad se encuentra en una zona de amenaza sísmica intermedia. Esta se incrementa por los efectos de ampliación local de las ondas sísmicas, aportados por los suelos blandos de origen lacustre.

*“Una tragedia de incalculables proporciones se viviría en la capital de la republica de producirse en ella un sismo como el del occidente del país, para el alcalde, Luís Eduardo Garzón la ciudad no esta preparada. Bogotá tiene grave vulnerabilidad sísmica, “no quiero asustar, pero es evidente que me he encontrado con un diagnostico terrible”, dijo el alcalde.*

*Como se sabe, Bogotá tiene 4 zonas sísmicas y solo el 1.96 por ciento de las edificaciones*

<sup>4</sup> En el POT fueron definidas como zonas de tratamiento especial, para las que se requieren estudios detallados de estabilidad e intervención mediante obras de mitigación.

<sup>6</sup> Programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable-DEPAE

*distritales son sismorresistentes. El alcalde recordó que 456 edificaciones de colegios distritales son vulnerables sísmicamente y ni que decir de los hospitales, que según el alcalde están peor.*

*En cuanto a la respuesta ante un evento de esta magnitud, un dato es contundente: por cada 52 mil habitantes solo hay un bombero<sup>7</sup>.*

1.1.2. Riesgo por fenómenos de Origen Tecnológico: Se derivan de la actividad industrial y de los transportes de sustancias peligrosas, químicos y combustibles. En Bogotá, existen sectores de actividad industrial, mezclados con sectores residenciales o de infraestructura social, principalmente en las localidades de Puente Aranda, Kennedy, Fontibón, Engativá y Usaquén.

Dentro de los eventos más importantes ocurridos en la Ciudad, en marzo de 1983 se presentó un gran incendio en el Sector de Puente Aranda, ocasionado por una chispa en uno de los tanques de almacenamiento de combustible, para lo cual, los equipos de bomberos realizaron labores de enfriamiento, en los tanques aledaños hasta controlar la conflagración.

Por explosiones, el registro histórico contiene la siguiente información: entre el 94 y el 98 se presentaron 27 explosiones. Dentro de este registro histórico, la localidad de Rafael Uribe, ha sido la más expuesta, a este tipo de eventos, con 5 registros; le siguen Kennedy con 4, Engativá y Puente Aranda con 3; Usaquén, Suba, La Candelaria y Ciudad Bolívar con 2 y Chapinero, Santa fe, Usme y Bosa con 1; mientras que San Cristóbal, Tunjuelito, Fontibón, Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires y Antonio Nariño no presentan explosiones.

*Transitoriedad del complejo petroquímico de Puente Aranda.* El departamento técnico del Medio Ambiente-DAMA y la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias DPAE gestionaran en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital-DAPD, la realización del Plan Zonal para el ordenamiento de la Zona de Puente Aranda con base en un análisis de vulnerabilidad, riesgo y amenaza tecnológica por parte de la empresas que conforman el complejo petroquímico ubicados en esta zona: el Plan deberá definir la conformación del parque coeficiente de la Zona Industrial de Puente Aranda, contemplado en los artículos 316 y 317 del Plan de Ordenamiento Territorial.<sup>8</sup>

1.1.3. Riesgo por inundaciones: La capital, en su parte oriental se encuentra bordeada por los cerros, y por el occidente por el río Bogotá, que con sus tres mas importantes afluentes (Juan Amarillo o Salitre, Fucha o San Cristóbal y el Tunjuelo), atraviesan la ciudad de oriente a occidente, los cuales presentan un alto índice de ocupación en las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental.

---

<sup>7</sup> Bogotá colapsaría ante un sismo, Caracol Noticias, Noviembre 15 de 2004.

<sup>8</sup> Artículo 143, del Decreto Distrital 190 de 2004, POT compilado

Muchas de las viviendas ubicadas a lo largo de los cauces, son invadidas de manera inconveniente y utilizan los ríos para el vertido incontrolado de aguas residuales favoreciendo la inestabilidad de los cauces. La urbanización de las laderas próximas a los cauces de los ríos y quebradas, el vertido e inadecuado manejo de aguas residuales y la obstrucción de los drenajes naturales en la parte alta, son las causas principales de inestabilidad de laderas y de inundaciones.

En el área urbana de la ciudad, se producen periódicamente inundaciones menores causadas por la insuficiencia de los sistemas de alcantarillado de los barrios cercanos a los ríos, en especial, al Bogotá, Tunjuelo, Fucha y Juan Amarillo. En la parte baja de sus cuencas, debido a la insuficiencia de drenaje, cuando el nivel de agua de los mismos supera cierto nivel. Los barrios mas afectados por este problema son los de Suba.<sup>9</sup>

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB-, ha identificado 9.363 familias con asentamientos en áreas urbanas que se encuentran en amenaza de inundación por desbordamiento de cauces naturales, localizadas en inmediaciones de los ríos, quebradas y humedales, existentes en el Distrito Capital, principalmente en sectores aledaños a los ríos Bogotá, Tunjuelo, Juan Amarillo y Humedal de Torca. La distribución por localidades de los asentamientos, es la siguiente: San Cristóbal 2.161, Usme 2.106, Ciudad Bolívar 1.690, Suba 700, Usaquén 500, Chapinero 440, Tunjuelito 400, Bosa 400, Rafael Uribe 333, Kennedy 300, Santa fe 238, Engativá 8, y Fontibón 6 viviendas en peligro por inundación por estar ubicadas en zona de Ronda Hidráulica.

En los últimos 30 años Bogotá, ha sufrido grandes inundaciones:

- En Noviembre de 1979, el río Bogotá se desborda cerca de la desembocadura del río Fucha, afectando principalmente el barrio Patio Bonito de la localidad de Kennedy<sup>10</sup>.
- En 1989, como consecuencia de deslizamientos de terreno y desbordamiento en la zona de influencia de la quebrada de Limas, se afectan por damnificación 32 familias de los sectores de Esmeralda, Nueva Colombia y el Triunfo (localidad Ciudad Bolívar).<sup>11</sup>
- En mayo de 1996, el barrio San Benito de la Localidad de Tunjuelito, ubicado en la margen derecha del río Tunjuelo, sufrió inundaciones inicialmente por el reflujo de los sistemas de alcantarillado del barrio y luego

<sup>9</sup> <http://www.sire.gov.co/Inundación/panorama.htm>

<sup>10</sup> <http://www.sire.gov.co/Inundación/panorama.htm>

<sup>11</sup> Fuente DPAAE: Plan de acción de mitigación de riesgos en el sector de la quebrada de Limas

por el desborde del río, ocasionado por la rotura del jarillón, cerca de la desembocadura con la quebrada Chiguaza<sup>12</sup>.

- El 24 de noviembre de 2003, se presentó el desbordamiento de la quebrada de Limas, debido a su represamiento y por el taponamiento de la tubería del paso vehicular existente en la calle 69 H bis Sur frente al barrio Villa Gloria (Ciudad Bolívar); este evento afectó los barrios El Triunfo, Las Acacias, San Francisco y Candelaria la Nueva, entre otros<sup>13</sup>, 362 familias resultaron damnificadas.
- El 18 de noviembre de 2004 se desbordó la quebrada de Limas, con arrastre de sedimentos y basuras que afectaron 37 manzanas de los barrios San Francisco, Sauces, y Candelaria de la localidad de Ciudad Bolívar.
- De igual manera, se presentaron eventos en el transcurso del citado mes, principalmente en los barrios Bonanza Sur, Brisas del Volador, Buenos Aires, Candelaria la Nueva, Caracoli, Cerros del Sur, Compartir, Cordillera Sur, El Limonar, Jerusalén, Juan José Rondón, Juan Pablo II, La Esmeralda, Los Alpes, Lucero, Nueva Colombia, El Paraíso, Potosí, República del Canadá, República de Venezuela, San Francisco, San José de los Sauces, Tabor Alta Loma, Tierra Linda y Villas del Diamante.

Estos eventos se relacionan en su mayoría con problemas de inestabilidad local en los taludes de corte en predios privados, realizados por la comunidad para el emplazamiento de viviendas, los cuales no cuentan con estructura de contención y protección adecuadas y por deficiencias en el manejo de aguas de escorrentía y subsuperficiales, provenientes de precipitaciones y descargas de aguas negras en estos barrios, que en su mayoría son de origen ilegal. Algunos de los eventos atendidos, corresponden a deslizamientos en las márgenes de las quebradas Tronpeticas y el Infierno, que ocasionan inundaciones de los predios más cercanos a las mismas, aumentando el efecto socavón aguas abajo, inestabilizando los suelos de las viviendas adyacentes.

1.1.4. Riesgo por fenómenos de remoción en masa: En Bogotá, los fenómenos de remoción en masa se presentan a lo largo de los cerros orientales, del sur, de Suba y sus respectivas franjas de Piedemonte (Localidades de Usaquén, Chapinero, Santa fe, San Cristóbal, Rafael Uribe, Usme, Ciudad Bolívar y Suba).

En principio estos procesos erosivos y movimientos de roca y suelo, que afectan viviendas y ponen en peligro la vida de sus habitantes, tienen una causa natural, ya que muchas de las laderas que conforman los cerros, presentan una predisposición a la generación de deslizamientos; a esto se suma la intervención

---

<sup>12</sup> <http://www.sire.gov.co/Inundación/panorama.htm>

<sup>13</sup> Fuente DPAE: Plan de acción de mitigación de riesgos en el sector de la quebrada de Limas

de los cerros por la explotación de canteras y la adecuación de terrenos para la construcción de viviendas, (legal e ilegal) con bajas condiciones específicas urbanísticas y el mal manejo de aguas lluvias y servidas.

El registro histórico de desastres por fenómenos de remoción en masa señalan que:

- entre 1943 y 1993, el número fallecidos como consecuencia de los deslizamientos de tierra fue de 101 personas, 8 desaparecidos, 127 heridos y 2991 damnificados, que en su mayoría corresponde a las localidades de: San Cristóbal, La Candelaria, Santa fe, Usaquén, Kennedy, Barrios Unidos, Puente Aranda, Bosa y Rafael Uribe; las localidades de Ciudad Bolívar, Santa fe y San Cristóbal, las cuales registraron el mayor movimiento de tierra como consecuencia de las lluvias<sup>14</sup>.
- En mayo de 1994 debido a aguaceros de alta intensidad, en el sur oriente se generó una avalancha proveniente de la cantera Distrital El Zuque, que ocasionó obstrucción de la quebrada Chiguaza a la altura de la carretera oriente, arrasando con varias viviendas de los barrios Quindío, Altamira, Nueva Gloria, Moralva y Perdomo Oriental, con un saldo de 6 muertos, un desaparecido, 60 casas destruidas y 822 damnificados<sup>15</sup>.
- Desde 1999, se han venido presentado en la zona denominada Altos de la Estancia - Ciudad Bolívar-, uno de los mayores deslizamientos en Latinoamérica, en una área aproximada de 100 has., afectando a 4.262 familias de las cuales, en el 2001 y 2002 se han reubicado 2.962, y 1300 familias adicionales, ubicadas en el área evacuada, que presentan riesgo bajo y medio por lo que se encuentran en monitoreo permanente, con el fin de definir su inclusión en el programa de reasentamientos, el área afectada, cubre los barrios: Santa Viviana, La Carbonera, Santo Domingo, Santa Helena, San Antonio del Mirador, Cerros del Diamante, Mirador de la Estancia, El Espino I, II y III, San Rafael y Rincón del Porvenir<sup>16</sup>.
- El 17 de Noviembre de 2004, se presentó afectación de viviendas del barrio Rincón del Valle, por el desbordamiento de la quebrada familias. Posterior a la inundación, se presentaron cerca de 6 zonas afectadas por desprendimiento de la capa orgánica dispuesta sobre las formaciones rocosas (areniscas) que se asocian, con la saturación de un espesor aproximado de 40 cm., ocasionando flujos de lodo y tierra; también se presentaron dos eventos de mayor magnitud, asociados con deslizamientos de suelo residual de arcillolita y material de coluvión; simultáneamente se presentaron mas de 50 eventos

---

<sup>14</sup> Fuente DPAAE: Programa de Reasentamiento de familias localizadas en Zonas de Alto Riesgo

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Ibidem

correspondientes a deslizamientos locales en taludes de corte realizados para la construcción de las viviendas<sup>17</sup>.

## 1.2. BOGOTÁ: ÁREAS DE MAYOR VULNERABILIDAD A LAS AMENAZAS POR INUNDACIÓN Y REMOCIÓN EN MASA

La principal amenaza de inundación por desbordamiento, se concentra principalmente a lo largo del río Bogotá y Tunjuelito, debido particularmente a la intervención antropica en las cuencas y zonas de ronda, la deficiencia de los jarillones actuales y las deficiencias en el sistema de alcantarillado y drenaje de aguas de escorrentía.

### 1.2.1. Altos de La Estancia (Ciudad Bolívar)<sup>18</sup>:

En el suroccidente de Bogotá, en la UPZ 69 Ismael Perdomo, al norte de la localidad de Ciudad Bolívar, en los barrios Santa Viviana, La Carbonera, Santo Domingo, Santa Helena, San Antonio del Mirador, El Espino, Cerro El Diamante, Mirador de la Estancia, Rincón del Porvenir y San Rafael, se localizan las quebradas Carbonera, Rosales o Santo Domingo y Santa Rita, en cuyas microcuencas se han desarrollado múltiples fenómenos de inestabilidad de variadas proporciones, entre los que se destacan los ocurridos en las últimas décadas: el deslizamiento de Santa Viviana y La Carbonera, el Espino y El Diamante, los cuales han desplazado cientos de miles de metros cúbicos y han obligado la reubicación de cientos de familias en un área aproximada de 100 ha, llamada de manera genérica Sector Altos de la Estancia.

Con base en la información disponible y en especial en el estudio de INGEOMINAS (2003), la Dirección de Atención y Prevención de Emergencias (DPAE), hizo una división del área en tres zonas denominadas Fase I, Fase II y Fase III, con el objeto de reubicar la población. En la actualidad se encuentran reubicados 2.962 habitantes de la Fase I y Fase II; por su parte la Fase III se encuentra en monitoreo.

La zona Fase III corresponde a la parte alta de la ladera, limitada al Oriente por la carrera 76C, la diagonal 67A Sur, la carrera 76B, la calle 68A Sur, la carrera 75, la carrera 75 L Bis, la diagonal 76A Sur, la calle 74 Sur y la transversal 73 J; al Sur por la calle 75D sur, la Diagonal 76B Sur y la calle 68B Sur; al Occidente por la carrera 77C y al Norte por la calle 62 Sur. Esta zona contiene parte de los barrios

<sup>17</sup> Fuente DPAE: Plan de Acción de Mitigación de Riesgos en el sector de la Nueva Esperanza (Localidad Rafael Uribe)

<sup>18</sup> “Estudio de riesgo y diseño de medidas de mitigación en el Sector Altos de la Estancia, Localidad de Ciudad Bolívar, Bogotá”, Fue adjudicado por la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional-ACCI en Enero 22 de 2004 y terminado en septiembre del mismo año.

Santa Viviana, Santo Domingo y El Espino 1 Sector y el área aproximada es de 16.5 ha.

El “ Estudio de riesgo y diseño de medidas de mitigación en el Sector Altos de la Estancia, Localidad de Ciudad Bolívar, Bogotá”, terminado en Septiembre de 2004, identifico tres estados de vulnerabilidad que afectan a los habitantes y sus viviendas: La Vulnerabilidad Social, la Vulnerabilidad Funcional y la Vulnerabilidad Física, las cuales se describen a continuación con sus correspondientes planes de acción, y sobre los cuales la Contraloria de Bogotá efectuara seguimiento.

## VULNERABILIDAD SOCIAL

El cuadro N° 1, condensa las variables involucradas, para la evaluación de cada uno de los parámetros de referencia para la evaluación de la vulnerabilidad social.

CUADRO N°. 1  
VARIABLES Y COMPONENTES DE LA VULNERABILIDAD

Componente de Forma	Componente de Adaptabilidad	Variable
Nivel de conocimiento del problema		A partir de las experiencias vividas de sus habitantes; se presume que éstos son conscientes de que se encuentran expuestos a un fenómeno de remoción en masa
		Existe la intención de organizarse para documentarse sobre lo que pueda suceder, buscar apoyo en instituciones, y estrategias para enfrentar el problema
Interés por proteger la vivienda y capacidad organizativa	Capacidad de adaptación y recobro después del evento	Fuerte nivel de aferramiento al inmueble, 99% de las viviendas no cuenta con una escritura
		El 60% de los residentes son arrendatarios
		El uso del suelo, es preponderantemente de vivienda unifamiliar con más del 70% en todos los barrios, salvo en el SECTOR SOACHA dónde sólo alcanza el 48%. El uso institucional no supera el 3.7%
		La zona pertenece a la Junta Administradora Local de la Zona 19
		Fuente de empleo
Capacidad de mantenerse	Capacidad de adaptación y recobro después del evento	Los ingresos de los habitantes apenas abastecen sus necesidades básicas, y esto los hace muy vulnerables ante pérdidas económicas
		El sistema estructural obedece en su mayoría a muros confinados con una presencia del 56 a 79%
		Los valores de las viviendas predominantes oscilan entre los 10 y 20 millones, entre el 58 y 68% en el espino i, santo domingo, santa viviana y los tres reyes; y para un 39% en el sector soacha. el segundo más característico lo constituyen los predios entre 5 y 10 millones; a excepción de santa viviana, en donde está entre los 20 y 30 millones con un 18.6%; y del sector soacha en el cual el segundo más típico lo comparten las viviendas que están entre 5 y 10 millones, con aquellas entre 20 y 30 millones

Componente de Forma	Componente de Adaptabilidad	Variable
Legalidad de la infraestructura	Legalidad de la infraestructura	Aún cuando el origen de la colonización en los barrios respondió a un carácter de invasión, en el transcurso de los años han adquirido paulatinamente sus servicios básicos domiciliarios
		99% de las viviendas no cuenta con una escritura
		El cubrimiento en agua y alcantarillado, oscila entre el 50% y el 75%, para el espino, santo domingo y los tres reyes; y para menos del 40% en santa viviana y sector soacha. En energía eléctrica, la extensión del servicio es mayor con un 75% para los tres reyes, 81% para sector soacha y para más del 90% en los restantes. El servicio de teléfono lo disponen entre el 44% y el 64% para santo domingo, los tres reyes y soacha;
Mantenimiento de la organización del sistema	Capacidad de adaptación	De acuerdo con los Planos de Amenaza para los tres horizontes de tiempo estudiados, a 10 años y 25 años, las Instituciones como el Colegio, la Iglesia, y el Centro de Salud existentes en el Barrio El Espino I, los dos primeros ubicados en la manzana comprendida entre la Calle 68 sur y la Calle 68 Bis Sur, y entre la carrera 77A y la carrera 77C; y el último por la transversal 4, 50 m al oeste de la Carrera 77ª, tienen amenaza baja, es decir, que se pueden involucrar como infraestructura disponible dentro de la planeación de recursos para las medidas de contingencia en caso de desastre. No obstante, en 50 años, la posibilidad de movilización es media

Las principales medidas propuestas para disminuir la vulnerabilidad social son:

- Solventar el problema de Titulación de los predios, con la adquisición de escrituras; mediante la investigación de las causas en cada uno de los casos, esto con el objeto, de garantizar la solvencia en futuras compras de predios y en el abastecimiento de los servicios domiciliarios. Crear y fortalecer brigadas de emergencia, en las instituciones educativas y en el centro de salud, que sirvan de apoyo en caso de emergencia para los habitantes. Será competencia de la DPAE.
- Documentar a la población, sobre los resultados del Estudio de Amenaza y Riesgo (Zonificación y recomendación de medidas urgentes), y divulgar las recomendaciones inherentes a los habitantes, a través de las Juntas Locales, con el fin de aumentar el nivel de conocimiento de los habitantes y canalizarlo en la solicitud de ayuda en las Entidades del Distrito. Tarea de la DPAE, Junta Administradora Local y Juntas Locales.
- Vigilar que las canteras aledañas a las laderas vertientes (Fases I, II y III), se mantengan inactivas, y promover su intervención para el cambio en el uso del suelo. Competencia de DPAE.
- Replantear la red del sistema de acueducto y alcantarillado, de forma tal, que el sistema se pueda mantener ante situaciones desfavorables y completar la cobertura en los servicios de teléfono y gas.
- Propender por temas como: la reforestación, la pavimentación de la malla vial, la implementación de unidades deportivas, centros de actividad cultural, bibliotecas; y de un Parque Natural Recreativo, en los vestigios de antiguos

movimientos, elementos cohesionados en la propuesta urbanística del presente estudio.

- Promulgar y facilitar la legalización de los barrios propios de la Fase III.
- Fomentar la veeduría ciudadana y el acopio de mano de obra de la comunidad, durante el proceso de recuperación de las vertientes, es decir, en el corto tiempo en la ejecución de las obras y en el largo plazo, en la modificación del uso del suelo de los barrios.
- Velar por la seguridad de las familias reubicadas y agilizar la reubicación de los habitantes aún dispersos en la Fase II.

## VULNERABILIDAD FUNCIONAL

El carácter retrogresivo de los fenómenos y la características de los elementos del sistema funcional (centros educativos y de salud, las redes eléctricas y de saneamiento básico –acueducto y alcantarillado, y las vías de transporte público y peatonales), confiere al sector una alta vulnerabilidad, como efecto de la pérdida de los cinturones de comunicación, de las redes eléctricas y de agua potable, parálisis en el comercio, y desatención a la comunidad (salud y educación), en principio de manera temporal y luego permanente, en el caso de no ejecutarse los lineamientos de atención requeridos de manera oportuna.

## VULNERABILIDAD FÍSICA

Las laderas vertientes y en especial el cinturón cubierto por la Fase III, se clasifican como una zona de influencia directa, pues los movimientos potenciales pueden alcanzar hasta la divisoria de aguas. En caso de presentarse el deslizamiento del terreno, se prevé la destrucción total o parcial del sistema (viviendas, redes de servicios públicos y vías).

Con base en la resistencia, exposición, índice de daño y el valor de los elementos se generaron curvas de igual nivel de pérdida con representación en pesos, (referidas como curvas de “isodaño”). Las “isodaño” son el resultado de adicionar por franjas las unidades físicas sujetas a destrucción: viviendas, enseres, redes de servicios públicos y vías; y expresarlas en dinero.

## Plan de Acción

Con base en las recomendaciones obtenidas de todas las actividades y análisis realizados dentro de este proyecto, así como las observaciones recogidas de los talleres con las entidades distritales involucradas, las actividades propuestas para la disminución del riesgo se agruparon en 2 grandes grupos: el primero comprende las actividades tendientes a la reducción de la amenaza y el segundo las medidas encaminadas a la reducción de la vulnerabilidad social y funcional.

Dentro del grupo de medidas de reducción de la amenaza, se plantea la implementación por etapas de las medidas de reducción de la amenaza. Las principales actividades a realizar en cada una de las etapas son:

Primer Etapa: Reconstrucción y limpieza de las cunetas existentes y construcción de tramos de empalme en el sector la Carbonera, evacuación de las aguas de las lagunas existentes hacia los sistemas de alcantarillado, suprimir la red de alcantarillado que aporta aguas lluvias y residuales a los movimientos, dotar de acueducto, alcantarillado pluvial y sanitario la zona fase III y limpieza de los cauces. Así mismo, se debe acelerar la reubicación de las viviendas de fase II.

Segunda Etapa: Construcción de anclajes y subdrenajes en el sector El Espino, subdrenajes en Carbonera, reconfiguración del terreno y sellado de grietas y reconfiguración del terreno en la zona de los actuales deslizamientos, construcción del dique y foso abajo en la parte baja del Espino y reubicación de viviendas en el sector de San Rafael.

Tercer Etapa: Instrumentación, seguimiento y monitoreo de la zona y los cauces de las quebradas.

Las etapas de ejecución que se proponen para la reducción de la vulnerabilidad, las cuales debe ir coordinadas con las etapas de reducción de amenaza y en sus componentes más importantes son:

Primer Etapa: Inicio de la construcción del nivel básico del anillo perimetral de conexión peatonal, inicio de la recuperación ambiental de la zona baja de La Carbonera, recuperación de los cauces de las quebradas, construcción de redes eléctricas primarias del eje principal de acceso vehicular a los barrios altos, pavimentación del eje de acceso vehicular a los barrios de la zona fase III (eje de consolidación comercial – centralidad) y recuperación de la funcionalidad de la infraestructura de las redes de servicios públicos, (acueducto, alcantarillado y energía).

Segunda Etapa: Terminación de la construcción del nivel básico del anillo perimetral de conexión peatonal, construcción del nivel básico de senderos internos de conexión peatonal, inicio de la recuperación ambiental de la zona baja del Espino y mejoramiento de los equipamientos sociales de los barrios aledaños.

Tercer Etapa: Construcción de subestructura y pavimento, redes eléctricas y de iluminación pública, redes telefónicas, mejoramiento de las vías locales de conexión entre el eje vehicular-comercial de los barrios altos aledaños y la zona en recuperación, inicio de la construcción de los espacios de integración social (plazoletas, alamedas), inicio de la recuperación ambiental de las zonas medias de

La Carbonera y El Espino, y el Inicio de los viveros de las zonas altas de La Carbonera y El Espino.

Cuarta Etapa: Terminación de la recuperación ambiental de las zonas bajas de La Carbonera y El Espino, culminación del anillo peatonal perimetral (Acabados), Intensificación de la producción del vivero, con destino a la demanda externa al proyecto de recuperación.

Quinta Etapa: Terminación de la recuperación ambiental de las zonas altas de La Carbonera y El Espino, culminación de los senderos peatonales internos y los espacios de integración social, realización de las obras complementarias (cerramientos, iluminación interna, etc.).

El cronograma propuesto para la ejecución de las obras recomendadas es:

CUADRO N° 2  
CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DE LAS OBRAS PROPUESTAS

ACTIVIDADES	AÑOS					
	1	2	3	4	5	6
A. Medidas de Reducción de la Amenaza						
1.etapa						
2. etapa						
3.etapa						
B.Medidas de Reducción de la Vulnerabilidad						
1.etapa						
2. etapa						
3. etapa						
4. etapa						
5. etapa						

Fuente: Estudio de Riesgo y Diseño de Medidas de Mitigación en el Sector Altos de la Estancia, Edgar Eduardo Rodríguez Granados-Ingeniería y Georriesgos, Septiembre 2004

Elaboro: Subdirección de Análisis Sectorial, Dirección Técnica de Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá.

El resultado final del Plan de acción propuesto por el estudio, dependerá de la programación de las obras y la disponibilidad de los recursos, que sin incluir los costos de adquisición de predios, ni costos directos de administración, ascienden a la suma de \$ 17.514 millones de pesos de 2004; para la ejecución de las obras de mitigación recomendadas (\$ 3.245 millones de pesos), las obras de control de las aguas y limpieza de cauces (\$ 2.738 millones de pesos), la reducción de la vulnerabilidad funcional y social (\$ 2.471 millones de pesos) y el mejoramiento y recuperación urbanístico y ambiental (\$ 3.245 millones de pesos).

#### 1.2.2. Sector Gravilleras de la Cuenca del río Tunjuelito

La Cuenca del Río Tunjuelito, se extiende al sur de la ciudad entre la laguna de

Chisaca (al pie de la cuchilla La Garza) y su desembocadura en Bosa, al río Bogotá (humedal de Tibanica), en una longitud de 53 kilómetros con un descenso de 1.340 metros. Tiene un área total de 36.280 has., un caudal medio anual de 133 millones de metros cúbicos (4.3 m<sup>3</sup>/seg. en el Puente de Bosa) y aunque en su parte media, cuenta con los embalses de Chisaca y la Regadera, estos no permiten amortiguar las crecientes.

El río Tunjuelo que forma parte de los ecosistemas nativos, fue afectado entre el 31 de mayo y el 10 de Junio de 2002 por tres grandes eventos de inundación en su cuenca media y baja, ocasionados por las fuertes lluvias ocurridas en la cuenca alta del río Tunjuelo especialmente en la zona de la represa de la regadera, en los cerros al oriente de la ciudad, situación que causo la falla de los jarillones del río tunjuelo en por lo menos tres sectores de su recorrido a lo largo de las gravilleras del abanico del río en el sur de la ciudad, a la altura de la escuela de artillería del Ejército Nacional.

La situación trajo como resultado el llenado casi total de las cárcavas de explotación minera de la zona, acumulando cerca de 25 millones de m<sup>3</sup> de agua, razón esta por la cual la Contraloría de Bogotá el 9 de julio de 2002, mediante “Control de Advertencia”<sup>19</sup> enviado al DAMA, con el fin de advertir sobre el manejo eficiente de la problemática ambiental que la situación generara y sobre las acciones de evaluación control y seguimiento ambiental que la entidad haya realizado o deba realizar para las actividades de explotación minera y específicamente las que se desarrollaron en la formación de las tres cárcavas que por efectos de la inundación terminaron formando tres lagunas artificiales, con afectación para los habitantes de cerca de 5.000 viviendas, la infraestructura de los servicios públicos y el sistema vial, lo que además podría suscitar una emergencia ambiental y sanitaria.

9 meses después del control de advertencia, el Alcalde Mayor mediante el decreto 126 de abril de 2003, declara la Emergencia Ambiental o Alerta Roja en la Ronda del Río Tunjuelo, debido a la contaminación ambiental generada por la descomposición de las aguas apozadas en las 3 lagunas artificiales, generando olores ofensivos que afecta intensamente a la población residente en el sector, que además ha generado enfermedades, situación esta que obliga a que esas aguas sean tratadas biológicamente y drenadas inmediatamente, para salvaguardar tanto el derecho a un ambiente sano, como a la salud en conexidad con el derecho fundamental a la vida.

En la declaratoria de Alerta Roja se plantea en el Artículo segundo las siguientes

---

<sup>19</sup> Control de Advertencia: figura contemplada en el artículo 5, numeral 8 del Acuerdo 24 de 2001, con el fin de prevenir riesgos que puedan comprometer el buen uso y manejo de los recursos públicos

cuatro actividades de corto plazo:

- La construcción de las obras del proyecto de regulación hidráulica de Cantarrana
- El manejo de los riesgos existente con el objeto de dar protección a los barrios, a la infraestructura estatal y a la propiedad privada y pública.
- La evacuación y el drenaje de las lagunas.
- La mitigación de los efectos ambientales derivados de la inundación

El 30 de septiembre de 2003, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR mediante Resolución 1129 otorga a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, licencia par el denominado proyecto “Control de Crecientes Tunjuelo- Embalse Cantarrana”, para lo cual se autorizan las siguientes obras localizadas en la cuenca media del río Tunjuelo, que se constituyen en las acciones de mediano y largo plazo que deberá desarrollar la EAAB, que además se encuentran señaladas en el POT:

- *El embalse de Cantarrana y obras anexas*, cuyo propósito es regular la creciente de la cuenca alta de río. El proyecto estará localizado en la cuenca media del río Tunjuelo, a un kilómetro de la desembocadura de la quebrada Yomasa, donde funcionara como un embalse seco ya que solo estará lleno durante la temporada invernal, época en que ayudara a controlar las crecientes generadas en lo alto de la cuenca y permitirá mitigar las inundaciones en la parte media y baja del río. El embalse ocupara 120 hectáreas, donde se construirá una presa, un conducto que funcionara como descarga de fondo y un rebosadero. El proyecto de iniciara en marzo de 2005, con un costo aproximado de \$47 mil millones de pesos y tendrá un tiempo de ejecución de 28 meses.

El sistema cantarrana, mejorara el paisaje del sector y contribuirá a la preservación ambiental. Para ello se construirán a su alrededor un sendero ecológico y un circuito de ciclo ruta de 4 kilómetros con alumbrado publico y arborización. Los habitantes contarán además con alamedas, plazoletas, jardines. Miradores, teatrino, pista para patinaje y parques infantiles. El puente vehicular del barío Brazuelos se sustituirá por uno nuevo y habrá vía peatonal para acceder a las márgenes izquierda y derecha del río tunjuelo

- *Realce de los diques existentes*: En los años 70 se construyeron en la cuenca media del río Tunjuelo, tres embalses, que por su deterioro hoy son insuficientes para controlar los desbordamientos en épocas de lluvias fuertes: por ello es necesario reforzarlos, dando mayor altura a 14 kilómetros de

diques o jarillones que hoy no podrían contener el agua en caso de que se presente un aumento del caudal

- *Dragado de 15 kilómetros en el cauce del río en su parte baja:* lo que mejorara la circulación de las aguas y evitara erosiones y la movilización de palos y otros sedimentos en caso de creciente. De esta manera se beneficiara el sector que va desde los barrios Meissen y San Benito, hasta el río Bogotá.
- *Recuperación de la quebradas:* Para una solución efectiva se adelantaran en el sector, trabajos de adecuación de las quebradas: Seca, Verejones, Santa Librada, Yomasa, Fucha, La olla del Ramo, Trompeta, La estrella, Limas y Chiguaza.
- *Mejoras en alcantarillado:* para drenar y conducir de forma adecuada las aguas residuales de las localidades que hacen parte de la cuenca, se adelantaran mejoras al sistema de alcantarillado con la construcción de cuatro interceptores, que se calcula beneficiaran a cerca de 5.700.000 personas.
- *Una solución para las canteras:* En la Zona de Gravilleras las canteras inundadas y con filtraciones altas de agua afectan la estabilidad del terreno, por lo que se ha diseñado un plan de acción que se adelantará en tres etapas que abarcan:
  1. Monitoreo permanente del agua estancada en las canteras.
  2. Mantenimiento de los niveles de agua en aquellas canteras que hoy se están drenando para evacuar las aguas de filtración. Esta tarea que podría tardar hasta 15 meses.
  3. Drenaje de las canteras del lado oriental de Tunjuelito, por donde hoy corren los ríos Sánchez, Madrid, Santa Maria y Pozo Azul, lo que requerirá 8 meses de realización

La problemática actual de la cuenca del río Tunjuelo, se resume en el diagnostico elaborado por la Dirección de Recursos Naturales de la Contraloría de Bogotá, en agosto de 2004, que contiene entre otros los siguientes puntos:

- La fuerte y prolongada época de lluvias del primer semestre de 2004, saco a flote un grave problema para las comunidades ubicadas en la rivera del río tunjuelo. Este problema inicialmente fue abordado desde la perspectiva ambiental, pero hoy es claro que también tiene implicaciones, económicas, sociales y políticas muy fuertes.
- Par un grupo de aproximadamente 60 mil familias, residentes en la cuenca media y baja de río Tunjuelo, se presenta alto riesgo para sus vidas, por la actual contaminación y posibles desbordamientos del río.
- La contaminación del río tiene su origen en los vertimientos de aguas servidas, y desechos sólidos desde la localidad de Usme, hasta Bosa; sumado al

deposito de aguas industriales en las curtiembres de San Benito, y a la descomposición de aguas estancadas en las cárcavas inundadas desde 2002.

- A la contaminación del río, debe agregarse el impacto negativo causado sobre el valle aluvial, por la extracción que hace la pequeña, mediana y gran minería.
- La incansable extracción de materiales de construcción del cauce del río, ha conducido al permanente cambio en el curso del tunjuelo.
- La extracción de la gran minería ha resultado en la “construcción” de gigantescas cárcavas, que contribuyen a la inestabilidad geológica del terreno donde se consolidaron barrios como el México, Meissen, tunjuelito, entre otros. Adicionalmente el agua almacenada en las cárcavas se calcula en 25 millones de mts. cúbicos, de la cual se afirma se esta filtrando hasta el grado de detectarse afloramientos de agua en algunas partes de estos barrios.
- Al mismo tiempo la erosión de tipo regresivo, que agranda longitudinalmente las cárcavas, poco a poco convierten a las mesas sobre las cuales se levantan los barrios México y Villa Jacky en terrazas suspendidas sobre el fondo de las mismas, lo que podría derivar en el derrumbamiento, hacia las cárcavas, de una parte de estos barrios.
- El agua estancada en las cárcavas ha entrado en proceso de descomposición, lo que sumado a las aguas servidas depositadas en el río Tunjuelo, han convertido a esas lagunas artificiales en focos de propagación de enfermedades, especialmente para la población infantil.
- Es muy probable, si no se toman las medidas preventivas y correctivas tanto para el manejo de las aguas residuales que se vierten en las lagunas como para el tratamiento de las aguas estancadas en las mismas, que se contaminen, por infiltración, las aguas subterráneas contenidas en los acuíferos cuaternarios.
- Existe una evidente y critica afectación en la calidad de vida de las familias que habitan en el Sector de las Gravilleras, producto de los olores ofensivos, la proliferación de vectores y la emisión de gases, hollín y material particulado, derivado de la actividad minera, lo que afecta la salud, especialmente a la población menor y adulto mayor, y degrada el medio ambiente.

La cuenca de río Tunjuelo contiene un área rural rica en agua y biodiversidad, constituyéndose en una zona de preservación y protección ambiental, en ella se expresan los factores mas determinantes del futuro social y económico del sur de la ciudad, razones estas que junto con el hecho de haber sido declarada como zona de emergencia, el POT la definio como una de las 10 operaciones estratégicas.

*La Operación Estratégica río Tunjuelo-Centralidad el Danubio* comprende áreas

localizadas en los bordes y a todo lo largo del río, desde usme hasta su desembocadura en el río Bogotá y tiene como objetivo convertir al Río en el eje estructurador e integrador del sur de la ciudad, mediante acciones inmediatas de recuperación ambiental y paisajística, de control de las inundaciones y los efectos nocivos en la población que reside en los barrios circundantes; al igual que establecer estrategias para la consolidación del área como un gran espacio integral y productivo para el sur de la ciudad, integrando a los poseedores de las licencias de explotación, en una estrategia concertada que permita obtener progresivamente la integración de la zona a la ciudad; y fomentar el desarrollo de actividades económicas, en la nueva centralidad del Danubio.

### 1.2.3. Sector de Nueva Esperanza (Rafael Uribe):

El sector de Nueva Esperanza de la localidad de Rafael Uribe, tiene una extensión de aproximadamente 52 hectáreas, de las cuales 20 están urbanizadas. A Mayo de 2004 en el sector habían 1.410 lotes de los cuales 1.110, se encontraban ocupados por vivienda.

El territorio ha sido ocupado de manera ilegal, por compra de lotes y mejoras a urbanizadores piratas y en proceso de ocupación, se han invadido zonas declaradas de protección ambiental y uso restringido, de la siguiente manera:

- El 57%, del asentamiento de Nueva Esperanza corresponde a invasión del Parque Ecológico Distrital de Montaña: Entrenubes-PEDEN.
- Un 6% corresponde a invasión de la ronda hídrica de la Quebrada Hoya del Guira.
- El 1.8%, corresponde a invasión de la zona de protección de una línea de alta tensión.

La DPAE en los últimos años (1998-2002), ha atendido varias emergencias por deslizamiento en épocas de lluvia en la que fue necesario evacuar 141 familias e iniciar el proceso de reasentamiento, que no ha tenido éxito en disminuir los riesgos por las siguientes razones:

- Las familias reubicadas, no han podido sostenerse en sus nuevas viviendas, al no contar, con los recursos para vivir en barrios formales; debido a ello, cerca del 80% de las familias reubicadas volvieron al sector.
- La acción de los vendedores ilegales de lotes, ha sido más rápida que las acciones de control a la urbanización ilegal.
- Las familias reubicadas, han vendido sus lotes a otras familias y por ello el proceso de ocupación ilegal y el riesgo no han disminuido.

- Las empresas prestadoras de servicios públicos (Codensa, AAB, ETB) están prestando sus servicios y facturando el cobro de este, lo que ha estimulado un aumento del mercado ilegal de compraventa de lotes

Tal como lo señala el diagnóstico elaborado por la Secretaría de Gobierno, la DPAAE y el DAPD, las familias localizadas en el sector de Nueva Esperanza presentan un alto grado de vulnerabilidad social por los siguientes factores:

- La población está conformada por grupos sociales heterogéneos, que incluyen indígenas, campesinos, pobladores urbanos y población desplazada.
- La problemática social es de alta complejidad, debido a que es una población en situación de pobreza y de miseria en la mayoría de los hogares.
- Los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI), están por encima de los de la localidad Rafael Uribe.
- La población infantil y de edad escolar, no tiene acceso a la educación y a los servicios de salud básica.
- Han surgido fenómenos asociados a la marginalidad, como el pandillismo, el tráfico de drogas, el tráfico sexual y la violencia intrafamiliar.
- La población ha participado de manera desigual y coyunturalmente, en las pocas iniciativas organizativas, debido entre otras causas, a la inseguridad y el temor a represalias y a la ocupación cíclica del territorio, originado por el desplazamiento forzado por la violencia.
- El mercado ilegal de lotes y la acción de sus promotores residentes en el asentamiento

De acuerdo con los “Estudios y diseños de intervención física para recuperar y evitar la ocupación de la zona alta”, el riesgo no solo está definido por la probabilidad de ocurrencia de fenómenos de remoción en masa (amenaza), sino también por la consolidación paulatina y acelerada de una estructura urbana con grandes deficiencias (vulnerabilidad), ocasionadas particularmente por la fragmentación de la estructura topográfica, con altas pendientes que dificultan las condiciones de acceso y la capacidad para solventar los espacios necesarios de infraestructura y servicios públicos, y que demandarían del Distrito altos costos de inversión, para una consolidación adecuada, con el valor agregado de la amenaza sobre la integridad de sus habitantes, por encontrarse la mayoría de viviendas en suelos que presentan restricciones de uso, por corresponder al Parque Entre Nubes, la Ronda hídrica de la quebrada la Guairita, y la Línea de Alta Tensión.

La conclusión determinante del estudio, se basa en los atributos geográficos, topográficos, geomorfológicos y económicos, EL AREA DE NUEVA ESPERANZA NO ES APTA PARA LA CONFORMACION DE UNA TRAMA RESIDENCIAL, y por lo tanto, cualquier intento de manejo sobre este objetivo, exigirá altos costos para

la mitigación de riesgos, e implicaría a su vez una amenaza permanente a la integridad de los habitantes y del área protegida del Parque de Entre Nubes.

Igualmente señala, que teniendo en cuenta las condiciones de amenaza y riesgo inminente en el sector, es necesario adelantar acciones inmediatas para mitigar y atender la afectación de las familias que se encuentran asentadas en esta zona (Plan de corto plazo), igualmente se señala, que se debe diseñar el plan de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo sostenible post evento (plan de largo plazo).

Plan de Acción a Corto Plazo: Tiene como objetivo definir estrategias conjuntas para la atención y reducción de los riesgos inminentes, el plan se concibió a partir de la definición de cuatro componentes que se encuentran en ejecución, para lo cual, se conformó un comité interinstitucional, el cual es coordinado por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias- DPAAE, cada una de estas entidades, como se observa en el cuadro siguiente, tiene a su cargo el compromiso de ejecución de diferentes actividades, que se constituyen en referente para evaluar la gestión de las entidades, en relación con la ejecución de los compromisos.

CUADRO N° 3  
MAPA GENERAL DEL PLAN DE ACCIÓN

AREA	LINEAS DE ACCION	ENTIDAD RESPONSABLE
Estabilización Social de Familias Evacuadas	Organización y participación comunitaria	DABS-DAAC
	Seguridad Alimentaria	DABS-SDS
	Arrendamientos y/o montaje de albergues transitorios	DABS-SDS-CVP
	Acceso a servicios sociales (salud, educación y protección)	SDS-SED-DABS
Reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable por deslizamiento	Priorización e identificación de familias	DPAAE
	Inclusión en el proceso de reasentamiento de familias	CVP
Acciones de Prevención y Control de nueva ocupación	Toma de fotografías aéreas	DPAAE
	Plan de Control, Monitoreo y Judicialización interinstitucional.	DAMA
Diseño e implementación del plan específico de preparativos y	Diseño e implementación del esquema de preparativos	DPAAE
	Procedimientos de respuesta a emergencias	DPAAE

Fuente: DPAAE

Plan de Acción a Mediano y Largo Plazo: De acuerdo con el Decreto 383 de Noviembre 26 de 2004, el Plan, tiene por objetivo general, la identificación de políticas y acciones de prevención y mitigación de riesgos, con un enfoque integral.

Como objetivos específicos se señalan: La recuperación de la zona de alto riesgo no mitigable, ocupada por viviendas y su incorporación del suelo recuperado a la Estructura Ecológica Principal del Distrito Capital (Parque Ecológico Distrital Entrenubes), con énfasis en la protección de la vida humana, mediante el control

de la ocupación y el desarrollo ilegal de predios, el reasentamiento total de las familias ubicadas en la zona de alto riesgo no mitigable, de acuerdo con la política de hábitat del Distrito.

Con el objeto de lograr los objetivos propuestos, se ejecutaran las siguientes estrategias:

- Recuperación ambiental del sector ocupado por viviendas en alto riesgo, durante y después del reasentamiento de las familias, para incorporarlo como zona de protección con actividades compatibles a la Estructura Ecológica Principal.
- La estrategia de organización social y comunitaria se focalizara en la atención de las necesidades básicas de educación y salud, igualmente en la capacitación para hacer efectiva su participación en la creación de hábitat y construcción comunitaria de las viviendas y en la conformación de organizaciones asociativas para la generación de ingresos.
- El área recuperada restaurada e incorporada a la Estructura Ecológica Principal servirá como zona de articulación de las zonas de protección y la estructura urbana.
- La estrategia de reasentamiento, se sustenta en esquemas participativos, con una planeación y gestión compartidas, entre las entidades públicas, privadas y operadores de vivienda, la comunidad y los hogares afectados.

Con el objeto de lograr los objetivos y desarrollar las estrategias, se han formulado tres programas, con un costo de inversión estimado de \$49.761 millones de pesos:

- A. Programa de recuperación ambiental y la articulación del Parque Entrenubes con la ciudad, con un costo estimado de \$ 11.100 millones de pesos. Tiene como entidad responsable, al Departamento del Medio Ambiente-DAMA, con el apoyo y acompañamiento del Jardín Botánico, DAPD, IDU y el DPAE.
- B. Programa de Fortalecimiento Organizativo y Participación Comunitaria: Que incluye cuatro subprogramas:
  - Acompañamiento Social al Proceso de reasentamiento, con un costo estimado de \$1.540 millones de pesos. Tiene como objetivo, el logro del reasentamiento gradual en Nueva Esperanza y su coordinación estará a cargo de la Caja de Vivienda Popular, con el apoyo y acompañamiento de de entidades como: Universidades, que ofrezcan asesoría social, psicológica, jurídica en el sitio, mediante alianzas, convenios u otra estrategia de cooperación que se defina: Secretaria de Salud, Departamento Administrativo de Bienestar Social-Centro Operativo Local (Col), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

- Fortalecimiento de la Organización y Participación Comunitaria, con un costo estimado de \$1.100 millones de pesos. Tiene como entidades responsables: La CVP, El DABS, El DAAC, Secretaria de Salud, el DAMA y DPAE.
  - Intervención para Mejorar la Condiciones actuales de Bienestar: Tiene como objetivo, intervenir la oferta de atención para bienestar social y seguridad alimentaria, el costo estimado de este programa asciende a la suma de \$2.200 millones de pesos, y la responsabilidad de su ejecución estar en cabeza del Departamento Administrativo de Bienestar Social, con el apoyo de la Secretaria de Salud, el departamento Administrativo de Acción Comunal, Red de Solidaridad y el DAMA.
  - Fortalecimiento de Procesos Productivos: Tiene como objetivo, facilitar la generación de ingresos a las familias vinculadas al proceso de reasentamiento, con un costo estimado de \$ 3.976 millones de pesos. Tiene como entidades responsables en su ejecución: La Caja de Vivienda Popular, con el apoyo de entidades como el departamento Administrativo de Bienestar Social, Unidad Ejecutora Local, Red de Solidaridad Social, y el DAMA
- C. Programa de reasentamiento: Tiene como objetivo, reasentar la totalidad de los 1.100 hogares identificados en junio de 2004, con un costo estimado de \$ 29.846 millones de pesos. La caja de Vivienda Popular ejecutara el proceso de reasentamiento de manera integral, incluyendo los componentes técnicos, de gestión y de acompañamiento a las familias, con el acompañamiento de otras entidades de apoyo: DPAE, DAPD, Alcaldía Local, DABS, ICBF, DAMA y AAB.

1.2.4. Cuenca Quebrada Limas (Ciudad Bolívar): La quebrada Limas se desliza en una longitud de 10.5 kilómetros, hasta desembocar en la margen izquierda del río Tunjuelito, su comportamiento hidrológico es típicamente torrencial, en virtud de la alta pendiente en la mayor parte de su cauce.

La cuenca, se encuentra localizada en una zona geográfica que por sus características naturales y la fuerte intervención antropica, deforestación y cambios de usos del suelo, presenta zonas de alta amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa, procesos erosivos e inundaciones. La cuenca de la quebrada Limas, se ubica en un piso térmico frío, con clima seco y semiseco, en el cual, los efectos de los agentes erosivos son definitivos sobre la capa superficial del suelo.

En la parte media de la cuenca de esta quebrada, existen 17 canteras (de las cuales 3 se encuentran activas), y por varias décadas se han explotado en forma antitécnica, generando fenómenos de inestabilidad y fuertes modificaciones en la

red de drenajes, que asociados a las condiciones naturales del terreno, hace que se presente gran cantidad de materiales que son arrastrados por las corrientes principales y depositados en los cruces peatonales y vehiculares que existen sobre la quebrada, disminuyendo la capacidad hidráulica de estas estructuras.

El inadecuado desarrollo urbanístico en la parte baja de la cuenca, que afecta la ronda hidráulica y de preservación ambiental, hace que se generen situaciones de riesgo, en el caso de producirse fenómenos de origen hidrometeorológico de importancia. Se observa adicionalmente, el mal manejo que los habitantes hacen de los cauces arrojando basuras y escombros que contribuyen al taponamiento de las obras hidráulicas existentes.

El área de la cuenca de la quebrada de Limas y en especial los terrenos de alta pendiente, que en la actualidad se encuentran construidos, presentan graves problemas de estabilidad.

Los diferentes estudios realizados, han reportado las siguientes conclusiones sobre los fenómenos de inestabilidad del terreno y la problemática ambiental que afecta la cuenca de la quebrada de Limas:

- Se han identificado sitios críticos susceptibles a la ocurrencia de fenómenos de remoción en masa, en los barrios: Nueva Colombia Sur – Sector el Triunfo, Las Manitas, Villa Gloria, Juan José Rondón, Nutibara, el Sector denominado Gran Chaparral y las riveras de las quebradas Limas y Peña Colorada.
- Se identifica la socavación pronunciada en las márgenes en la mayor parte de la longitud del corredor hidráulico de la Quebrada de Limas.
- Se identifican sitios críticos con problemas de inundación en las quebradas de Limas en los Barrios Juan José Rondón, San Francisco y Candelaria la Nueva.
- La presencia de viviendas dentro del cauce, principalmente en los barrios San Francisco, Juan José Rondón, Marandú, los Sauces y Capri, la construcción de pasos peatonales y carreteables de muy baja capacidad hidráulica, se constituyen en obstrucciones al flujo en periodos de lluvia y han generado desbordamiento, pérdida de viviendas e incluso de vidas humanas y afectación a la infraestructura vial existente.
- La explotación rudimentaria de canteras por varias décadas, sin el manejo ambiental e implementación de técnicas de explotación adecuadas, ha contribuido al deterioro ambiental de la cuenca. Se generan condiciones de inestabilidad, modificación de la red de drenaje y aporte de sedimentos a los sauces principales ocasionando la reducción de la capacidad hidráulica de las obras existentes.
- La disposición inadecuada de residuos sólidos que son arrojados a lo largo de caños y quebradas afluentes, genera focos de infecciones de roedores,

moscas y zancudas, además de la obstrucción de obras hidráulicas existentes que ocasiona desbordamientos e inundaciones<sup>20</sup>.

En la actualidad la DPAE, se encuentra coordinando la ejecución de un “Plan de mitigación de corto plazo en el sector de la Quebrada de Limas”, el cual se concibió alrededor de la ejecución de las siguientes cinco actividades, sobre las cuales la Contraloría de Bogotá efectuará a seguimiento.

CUADRO N.º. 4  
**Plan de Contingencia : Ciudad Bolívar - Sector Quebrada Limas**

AREA	LINEAS DE ACCION	RESPONSABLE
Recuperación hidráulica de la Quebrada Limas	Diseño del Plan de Recuperación hidráulica Limas	EAAB
	Adquisición de predios en sitios críticos de la ronda.	EAAB
	Diseño y contratación de obras de protección márgenes de la quebrada	DPAE
	Demolición de 4 pasos vehiculares conformados en tubería y reemplazo provisional de dos nuevos puentes	IDU
Manejo de canteras	Cierre de canteras, control y vigilancia permanente.	A.L., DAMA
Reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable por deslizamiento	Priorización e identificación de familias	DPAE
	Inclusión en el Programa de Reasentamiento de familias	CVP
Obras de Mitigación	Diseño y/o construcción y/o mantenimiento de obras de mitigación por deslizamiento	DPAE
Diseño e implementación de del plan específico de preparativos y respuesta a emergencias	Diseño e implementación del esquema de preparativos	DPAE
	Procedimientos de respuesta a emergencias	DPAE

Fuente DPAE: Plan de acción de mitigación de riesgos en el sector de la quebrada de Limas de la localidad de Ciudad Bolívar.

Plan de Acción a Mediano y Largo Plazo: De acuerdo con el Decreto 383 de Noviembre 26 de 2004, el Plan de Acción a mediano y largo plazo tiene por objetivo general, la identificación de políticas y acciones de prevención y mitigación de riesgos, con un enfoque integral.

Como objetivos específicos se señalan: La formulación de políticas y ejecución de acciones para el manejo ambiental y el ordenamiento puntual de la zona de ronda en la microcuenca media y baja de la quebrada de Limas, con énfasis en la prevención del riesgo en el cauce, las zonas de ronda y las zonas de cantera; incluye el reasentamiento de familias ubicadas en zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable.

Con el objeto de lograr los objetivos propuestos, se ejecutarán las siguientes estrategias:

---

- Recuperación ambiental e hídrica de la Quebrada Limas y la restauración de las zonas de ronda, incluyendo la mitigación de los impactos generados por las actividades mineras, de deforestación, y de cambio de régimen hidráulico en la cuenca media.
- Estrategia de consolidación y ampliación de los procesos de participación comunitaria existentes en la microcuenca, basados en acuerdos entre la administración y los grupos organizados de la comunidad, para acordar una agenda de prevención, promoción, manejo y cuidado sostenibles del cauce y la ronda de la Quebrada Limas y las áreas recuperadas.
- Se realizara el reasentamiento individual de las familias ubicadas en suelo declarado de alto riesgo no mitigable y en suelo requerido para obras hidráulicas de protección, preferiblemente en lotes existentes en los barrios de la cuenca.

Con el fin de lograr los objetivos y desarrollar las estrategias se han formulado tres programas con un costo de inversión estimado de \$23.494 millones de pesos:

- A. Programa de recuperación ambiental de Rondas y Zonas de Canteras: Con un costo estimado de \$ 10.280 millones de pesos, tiene como entidades responsables: al Departamento del Medio Ambiente-DAMA, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, DAPD, IDU y el DPAAE.
- B. Programa de Articulación y ajuste de las propuestas de estructuración urbana de las UPZ con la propuesta por el Plan.
- C. Programa de Fortalecimiento Organizativo y Participación Comunitaria: Que incluye tres subprogramas:
  - Acompañamiento al Proceso de reasentamiento de familias por Alto Riesgo no Mitigable, con un costo estimado de \$640 millones de pesos, tiene como objetivo el logro de los objetivos del proceso de reasentamiento en las diferentes modalidades; su coordinación estará a cargo de la Caja de Vivienda Popular, con el apoyo y acompañamiento de de entidades como : Universidades que ofrezcan asesoría social, psicológica, jurídica en el sitio, mediante alianzas, convenios u otra estrategia de cooperación que se defina: Secretaria de Salud, Departamento Administrativo de Bienestar Social-Centro Operativo Local (Col), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
  - Fortalecimiento de la Organización y Participación Comunitaria, con un costo estimado de \$510 millones de pesos, tiene como entidades responsables: La CVP, El DABS, el DAAC, Secretaria de Salud, DAMA y la DPAAE.

- Intervención sobre Bienestar para Mitigar el Riesgo Social: Tiene como objetivo intervenir la oferta de atención para bienestar social y seguridad alimentaria, el costo estimado de este programa asciende a la suma de \$1.200 millones de pesos y la responsabilidad de su ejecución está en cabeza del Departamento Administrativo de Bienestar Social, con el apoyo de la Secretaría de Salud, el departamento Administrativo de Acción Comunal, Red de Solidaridad y el DAMA.
- D. Programa de reasentamiento: Tiene como objetivo, reasentar la totalidad de los 400 hogares identificados en junio de 2004 ubicados en zonas de alto riesgo, y en la zona de ronda de la Quebrada Limas; con un costo estimado de \$ 29.846 millones de pesos. La caja de Vivienda Popular ejecutará el proceso de reasentamiento de manera integral, incluyendo los componentes técnicos, de gestión y de acompañamiento a las familias, con el acompañamiento de otras entidades de apoyo: DPAE, DAPD, Alcaldía Local, DABS, ICBF, DAMA y AAB.

### 1.3. EL DECRETO 327 DE 2004 Y EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN ZONAS SUJETAS A AMENAZA MEDIA O ALTA O EN ZONAS DE CANTERA.<sup>21</sup>

En desarrollo de los artículos 141 y 393 del Decreto 190 de 2004, el Decreto 327 de 2004, establece las siguientes disposiciones para iniciar procesos de urbanización en zonas de amenaza media o alta o en zonas de suspensión de la actividad minera:

- a. En zonas sujetas a amenaza: Para adelantar procesos de urbanización en predios ubicados en zonas sujetas a amenaza señalados en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Para zonas en amenaza por inundación, se debe cumplir con las siguientes exigencias:

No se permite adelantar proceso de urbanización en predios localizados en zonas de amenaza alta por inundación

En los predios localizados en zonas que presentan amenaza media por inundación, su desarrollo debe estar condicionado a la ejecución de las medidas de mitigación de riesgos que defina la Dirección de Prevención y

---

<sup>21</sup> Artículo 6º. del decreto Distrital 327 de octubre de 2004. Por medio del cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital.

Atención de Emergencias –DPAE, en coordinación con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB.

2. En el caso de amenaza por remoción en masa, (Mapa No. 4 del POT) cumplir lo señalado en el artículo 141 del Decreto 190 de 2004, Condicionamientos para adelantar procesos de urbanismo y construcción en zonas de amenaza alta y media) y en la Resolución 364 de 2000, emanada de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias –DPAE.

Para proyectos de urbanismo de desarrollo por etapas la ejecución de las obras de mitigación podrá estar asociada a estas etapas, siempre y cuando en el estudio de riesgos correspondiente se demuestre la viabilidad y se definan las etapas para dichas obras.

En la radicación de que trata el artículo 120 de la ley 388 de 1997, el urbanizador responsable entregará una carta de compromiso de ejecución de las obras de mitigación, en la cual se establecen las etapas y los tiempos para su ejecución. Lo anterior deberá estar respaldado mediante una póliza de cumplimiento a favor de la Entidad, que garantice la ejecución de las obras correspondientes a la etapa cuyo permiso de enajenación está siendo solicitado. La póliza se otorgará por un período de duración igual al de la vigencia de la licencia de construcción más seis meses.

3. En caso de microzonificación sísmica (Mapa No. 7 del POT), cumplir con lo establecido en el Acuerdo 20 de 1995, Código de Construcción del Distrito Capital y el Decreto 074 de 2001, mediante el cual se adoptaron los espectros de diseño para construcción sismorresistente.

- b. En zonas de cantera: Para adelantar procesos de urbanismo en predios localizados en zonas de cantera, se deberá adelantar la recuperación morfológica y ambiental, de acuerdo con el plan aprobado por la entidad competente. Estos se llevarán a cabo previo a la licencia de urbanismo, y serán evaluados por la autoridad ambiental competente. La adopción del plan parcial y/o el otorgamiento de la licencia de urbanismo para aquellas canteras que correspondan a zonas de amenaza alta y media por remoción en masa establecidas por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, deberán cumplir lo señalado en el Artículo 141 del Decreto 190 de 2004 y en la Resolución 364 de 2004 emanada de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias –DPAE.

Para proyectos de urbanismo de desarrollo por etapas la ejecución de las obras de mitigación podrá estar asociada a estas etapas, siempre y cuando en el estudio de riesgos correspondiente se demuestre la viabilidad y se definan las etapas para dichas obras.

De acuerdo con el artículo 358 del Decreto 190 de 2004, cuando una mina se encuentre dentro de una zona de protección ambiental, el plan de recuperación que se debe ejecutar en ella sólo puede tener por objeto reintegrar dichos terrenos al área protegida, conforme a los lineamientos del Protocolo Distrital de Restauración Ecológica y los de la autoridad ambiental competente.

#### 1.4. HOGARES EN ZONAS DE ALTO RIESGO, INCLUIDOS EN PROGRAMA DE REASENTAMIENTO

Bogotá tiene aproximadamente 11.500 hectáreas de ladera que corresponden a los cerros Orientales y cerros de Suba, de esta área aproximadamente el 24% corresponde a zonas expuestas a los procesos erosivos y movimientos de roca y suelo<sup>22</sup>. De este porcentaje el 33% se encuentra habitado (la mayor parte por desarrollos de origen ilegal), áreas que se denominan zonas de alto riesgo<sup>23</sup>, en las que la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias- DPAAE, calcula, existe una población cercana a los 600.000 habitantes, que corresponden al 8,6% del total de la población urbana de la ciudad.

De acuerdo al mapa de amenaza por riesgo de inundación, incorporado al POT, en Bogotá se registran 6.764 hectáreas con riesgo de inundación, de las cuales la DPAAE ha identificado<sup>24</sup> 2.306 has (34%) como de amenaza alta y 3.497 has con amenaza media. De las 2.306 hectáreas con amenaza alta, 362 se encuentran ocupadas con barrios en proceso de consolidación, las cuales se ubican principalmente en las localidades de Suba (119 has.) por los ríos Bogotá y Juan Amarillo, la localidad de Tunjuelito (69 has.) por el río Tunjuelo, Kennedy (39 has.) por los ríos Bogotá y Fucha, Bosa (38 has.) por el río Tunjuelo, y las de Ciudad Bolívar (36 has) y Engativá (22has.) con amenaza de inundación por el río Bogotá. Las hectáreas restantes con riesgo de inundación, se localizan en Fontibón, Usme y Rafael Uribe.

Con el fin de reducir o mitigar el riesgo que se presenta en estas zonas, la DPAAE evalúa aspectos técnicos, ambientales, económicos y sociales, de los cuales se derivan diferentes alternativas:

- La intervención Física de la amenaza, mediante el desarrollo o refuerzo de obras de ingeniería.

<sup>22</sup> Según mapa de amenaza por fenómeno de remoción en masa, POT.

<sup>23</sup> En el POT fueron identificadas zonas de tratamiento especial para las que se requiere estudios detallados de estabilidad e intervención mediante obras de mitigación.

<sup>24</sup> En cumplimiento del artículo 56 de la Ley 9 de 1989 y el Decreto 619 de 2000 (POT). Acuerdo 11 de 1987 y Decreto 657 de 1994, el DPAAE. Realiza el inventario de zonas que presentan alto riesgo para la focalización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos

- Cuando las obras de mitigación, no son suficientes para la erradicación del riesgo, el DPAE mediante evaluación técnica, analiza las condiciones de habitabilidad de las viviendas afectadas, con el fin de definir si se requiere o no de la evacuación definitiva, para lo cual el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, de acuerdo con el decreto 230 de 2003, dispondrá de los mecanismos necesarios para el traslado inmediato y provisional de las familias, hasta por un mes, término a partir del cual la Caja de Vivienda Popular-CVP, asumirá las obligaciones derivadas del traslado de las familias, hasta su reasentamiento definitivo.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989 y en concordancia con la Ley 388 de 1997, la Administración Distrital a partir de 1997 y hasta junio de 2003 fija en el DPAE, la responsabilidad integral del *“Programa de reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable”* en el cual incluía: la identificación, incorporación al programa, realización de trámites jurídicos y administrativos para la adquisición de predios, desarrollo de actividades de acompañamiento social y asesoría técnica a las familias para la búsqueda de su vivienda de reposición y adecuación de los predios que habían sido objeto de reubicación por su condición de riesgo.

A partir de Julio de 1997 con el Decreto 230, el Alcalde Mayor recorta las responsabilidades que hasta junio venía ejecutando la DPAE y las cuales se sustraen únicamente a: la identificación de familias en zonas de alto riesgo no mitigable y la recomendación del reasentamiento, así como la definición del nivel de prioridad del mismo de acuerdo con las condiciones de riesgo de cada familia; las funciones de acompañamiento social, las de asesoría jurídica y trámites necesarios para la entrega del inmueble al Distrito en cabeza de la Caja de Vivienda Popular y las gestiones requeridas para la adquisición de la vivienda de reposición a la familia reubicada se asignan a la CVP<sup>25</sup>.

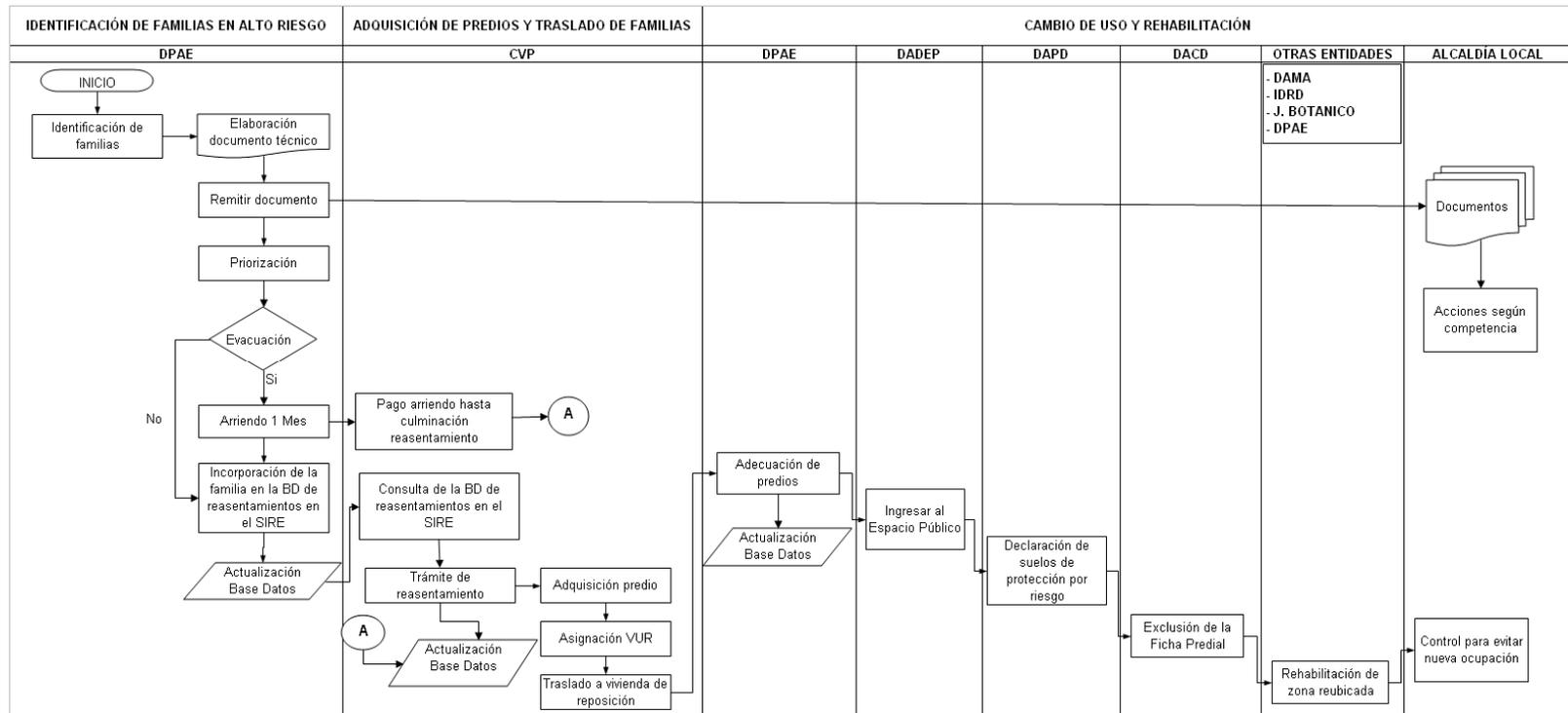
El Programa de Reasentamiento, está enfocado fundamentalmente a garantizar la vida y bienes de los habitantes de aquellas zonas donde se determine que las condiciones de mitigación no son ni técnicas ni económicamente posibles. El programa pretende adelantar, un acompañamiento a las familias afectadas, para mejorar en lo posible sus condiciones de vida y paralelamente recuperar las zonas de alto riesgo, definiendo mecanismos para evitar su nueva ocupación.

---

<sup>25</sup> Funciones reguladas hoy, por el Decreto Distrital 230 de Julio de 2003.



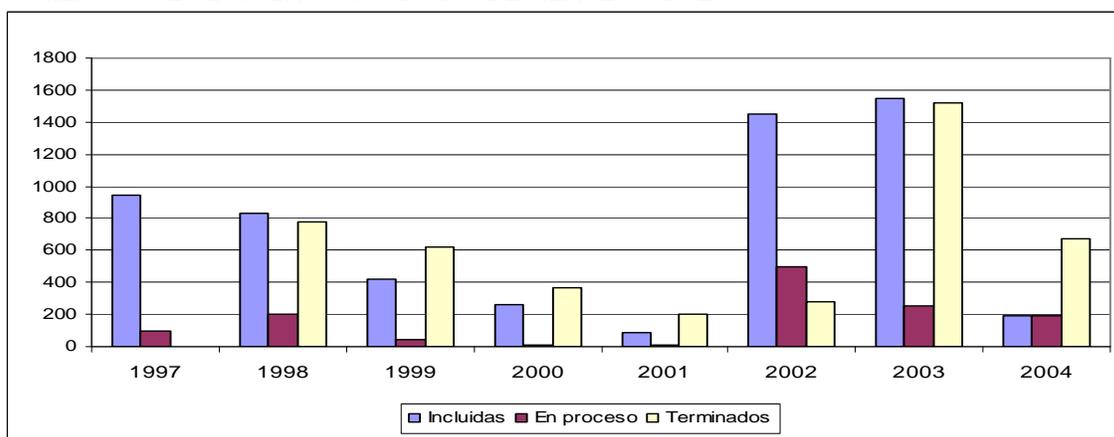
Gráfico 1  
PROCESO DEL PROGRAMA DE REASENTAMIENTOS



Fuente: DPAE

La DPAE-, desde sus inicios en 1997 del programa de reasentamientos y con corte a diciembre de 2004, ha identificado 9.726 familias con viviendas en *áreas urbanas en amenaza por remoción en masa o de alto riesgo no mitigable*<sup>26</sup>, ubicadas en zonas que fueron objeto de extracción minera (canteras y chircales), o que siguen siendo explotadas sin el proceso de recuperación geomorfológica, rellenos, laderas marginales de cauces en los cerros y en otros sectores que por condiciones naturales o actividad antropica han presentado<sup>27</sup> y presentan alta probabilidad de deslizamientos: Cerros Orientales y Surorientales, en las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar y Usme.

Gráfico 2  
FAMILIAS INCLUIDAS EN PROGRAMAS DE REASENTAMIENTO



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Includidas	948	834	422	266	91	1450	1545	190	5746
En Proceso	95	202	47	9	13	502	1523	189	2580
Terminados	0	776	618	369	197	280	251	675	3166

Fuente: DPAE, para hogares localizados en zonas de Alto Riesgo

Elaboro: Subdirección de Análisis Sectorial, Dirección Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá.

<sup>26</sup> Se considera riesgo no mitigable, cuando la ocurrencia de un evento de remoción en masa o inundación en un área determinada en un corto plazo puede ocasionar pérdidas físicas y materiales y no es posible realizar obras de mitigación o no son viables económica o socialmente. Cuando se identifican asentamientos humanos en riesgo alto no mitigable es necesario declarar el sector como Zona de Alto Riesgo, entrar a reubicar el asentamiento involucrado y declarar la zona desalojada como suelo de protección.

<sup>27</sup> días antes al 19 de mayo de 1994 se presentaron aguaceros de intensidad muy alta en el sur oriente de Bogotá que generaron el arrastre de material proveniente de la cantera El Zuque, ocasionando la obstrucción del cauce de la Quebrada Chiguaza a la altura de la carretera oriente, generándose una avalancha que arrasó 60 viviendas de los barrios Quindío, Altamira, Nueva Gloria, Moralva, Perdomo Oriental, con un saldo de 6 muertos y un desaparecido.

De las 9.726 familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, el 41% (3.980) no han sido incluidas en el Programa de Reasentamientos<sup>28</sup> y el 59% restante, que corresponde a 5.746 familias, han ingresado al programa de reasentamientos, las cuales por tipo de riesgo se localizan así:

- Por fenómenos de remoción en masa, han ingresado 5.699 familias distribuidas en las localidades de Ciudad Bolívar 5.541, Rafael Uribe 1.569, San Cristóbal 1007, Usme 467, Santa fe 243 Usaquén 105, Chapinero 37, y Suba 26.
- Por inundación y avalanchas, han ingresado 56 familias, distribuidas en las localidades de Tunjuelito 30, Usme 17, Ciudad Bolívar 3, Bosa 2, Rafael Uribe 2, y Engativá 2 viviendas afectadas por inundación

En el grafico 11 se observa, que en el periodo 1997-2001, el ingreso de familias al Programa de Reasentamientos, presenta un comportamiento decreciente, sin embargo a partir del 2002 la tendencia cambia como consecuencia del deslizamiento de los Altos de la Estancia (Ciudad Bolívar), que en un área habitada de 80 hectáreas, ha afectado a 2.962 familias de las cuales, han ingresado al Programa de Reasentamientos: en primera fase 1.477 y en segunda fase 1.485 familias.

La distribución de las 5.746 familias que han ingresado al programa de reasentamientos, se distribuye por localidades así: Ciudad Bolívar 3.627, San Cristóbal 1.007, Rafael Uribe 400, Usme 287, Santa fe 243 Usaquén 105, Chapinero 37, Suba 15, Tunjuelito 30, Bosa, 2, y Engativá 2

Del total de familias incluidas en el proceso de reasentamiento (5.746), durante los ocho años de vigencia del programa, el 55% (3.166 familias) han sido reubicadas, con costos de inversión para el Distrito, que asciende a la suma de \$42.640.983.737<sup>29</sup>, que incluyen la adquisición de los 3.166 predios ubicados en

<sup>28</sup> Viviendas en Alto Riesgo que a 31/12/04 no han sido incluidas en el Programa de Reasentamientos: Ciudad Bolívar 1914, Rafael Uribe 1169, San Cristóbal 541, Usme 180, Usaquén 134, Chapinero 38, Santa fe 7, y Suba 11. Esta cifra varía teniendo en cuenta la dinámica de los eventos de amenaza y riesgo que pueden ampliar las zonas de afectación, igualmente, faltan sectores para la realización de estudios detallados de evaluación de amenaza y riesgo, así como barrios sin concepto de legalización (a la fecha falta emitir 40 conceptos de legalización en zonas de ladera), por otra parte, en temporadas invernales se activan nuevos movimientos que afectan nuevas familias. Adicionalmente, este número de familias identificadas no tiene en cuenta el evento de un sismo.-Fuente: DPAE "programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable", marzo de 2005.

<sup>29</sup> Fuente DPAE: a) en el Plan de Desarrollo "Formar Ciudad" 1995-1998, se invirtieron \$6.961.68 millones. b) en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" 1998-2001, se invirtieron \$15.620.58 millones. c) en el Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado" 2001-2004, se invirtieron \$13.455.67 millones d) en el Plan de Desarrollo "Bogotá sin Indiferencia" 2004-2008, se han

zonas de riesgo, Según estudio de la Universidad de los Andes, el distrito invierte en actividades de dermaginalización y reasentamiento \$23.7 millones de pesos por vivienda.

De los 3.166 predios adquiridos a las familias reubicadas, 1.765 han sido adecuados mediante limpieza, cercado y señalización, sin embargo de estos, 31 ubicados en el sector de la Nueva Esperanza, han sido nuevamente invadidos; 465 han sido incorporados al Inventario Distrital de predios a través del Departamento del Espacio Público, 314 se han rehabilitado e intervenido con obras y zonas de recreación, el resto de predios ha sido incorporado por el DAPD como suelos de protección.

#### 1.5. PORQUE PERSISTEN EN BOGOTÁ LOS FENÓMENOS DE REMOCIÓN DE MAZA E INUNDACIONES?

Aun cuando las autoridades Distritales cuentan con la cartografía correspondiente a las amenazas por Fenómenos de Remoción en masa e inundaciones, los análisis de riesgos solo se han adelantado puntualmente en sectores considerados críticos; por esta razón la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, no cuenta con la información necesaria para definir el riesgo en toda la ciudad.

Los fenómenos de remoción en masa e inundaciones, persistirán, mientras existan factores estructurales, tales como:

- La ocupación ilegal del suelo
- El deterioro ambiental progresivo de las micro cuencas, ocasionado por la invasión y taponamiento de quebradas, pérdida de la cobertura vegetal y procesos de erosión; que terminan ocasionando los fenómenos de remoción en masa, como consecuencia última del encadenamiento de impactos negativos sobre el medio ambiente.
- Los Planes de recuperación Geomorfológico, en la mayor parte de los casos no han reportado los resultados esperados, debido particularmente al incumplimiento por parte de los mineros de los compromisos suscritos con la autoridad ambiental para la explotación de canteras.

El costo económico y social para la ciudad, hoy es mucho más alto, que el que se pudiera haber incurrido de haber intervenido y recibido el Distrito, las canteras en el estado que se encontraban en el año 2000, y no haber prolongado su explotación, condicionada a que los agentes mineros suscribieran los llamados

---

invertido hasta el 2004: \$13.455.67 millones

Planes de recuperación, que de manera sistemática se han venido incumpliendo.

- Respecto a los planes de recuperación morfológica y ambiental , aplicables sobre las áreas de suspensión de la actividad minera ubicadas en suelo urbano y de expansión; que permiten:
  1. Iniciar procesos de desarrollo de procesos urbanísticos cuando la zona en que se encuentran no corresponda a zonas de protección ambiental, existe una posibilidad muy remota de que estos predios sean recuperados, debido a que la normatividad Distrital descarga en el propietario de predios en zonas de cantera (con actividad suspendida) la elaboración de los estudios tendientes a su recuperación morfológica y ambiental, en los cuales el propietario del predio en zona de cantera una vez identifique el equilibrio entre el costo de recuperación frente a las posibilidades de desarrollo urbanístico del predio, no tendrá ningún interés para adelantar proyecto alguno. Quedando la zona deteriorada, a disposición de la naturaleza y con posibilidad de que este pasivo ambiental producido en la gran mayoría de casos por la explotación antitécnica, indiscriminada y desordenada, siga produciendo mayores impactos ambientales y tragedias por la ocurrencia de fenómenos de remoción en masa, represamientos y desprendimientos, entre otros.

En febrero de 2005 la Contraloría de Bogotá envía al DAMA, Control Fiscal de Advertencia, relacionado el daño ambiental y social ocasionado sobre 77.1 hectáreas del territorio del Distrito capital, por la no implementación de las labores de recuperación morfológica y ambiental, que ascienden a \$34.715,7 millones de pesos, valor este que resulta desproporcionado frente a los \$1.048, 1 millones recibidos por el Distrito por concepto de regalías. Advierte igualmente la Contraloría de Bogotá, que de no llevarse a cabo acciones inmediatas de recuperación del daño ocasionado entre 1996 y 2003 por la explotación de arcillas y materiales para la construcción, estos costos en el término de un año se incrementara a \$ 42.617, 9 millones de pesos. A través del control de advertencia se evidencia el ineficiente control ejercido por el DAMA, por cuanto no aplica los instrumentos administrativos y sancionatorios necesarios para prevenir el grave daño que se traduce finalmente en la figura del Pasivo Ambiental

## 2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

Durante la vigencia fiscal analizada, la Caja de la Vivienda Popular continuó con el proceso de afianzamiento de las nuevas funciones asignadas por los decretos 094 y 230 de 2003 expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá que le fijaron a la entidad la responsabilidad de realizar acciones tendientes a lograr el reasentamiento de las familias que se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

No obstante, el cumplimiento de su nueva misión institucional se ha visto afectada por la carencia de personal de planta suficiente para cumplir con sus actividades misionales, situación que la obliga a recurrir a la celebración indiscriminada de contratos de prestación de servicios para desarrollar labores directamente relacionadas con el cumplimiento de sus objetivos y metas organizacionales.

Efectivamente, para el año 2004 la Caja contó con una planta de personal compuesta por 75 funcionarios de los cuales sólo el 26.7% (20 funcionarios) se ubicaron en las áreas misionales de la entidad; así mismo, de los funcionarios asignados para el cumplimiento de la misión institucional, tan sólo 8 de ellos pertenecen al nivel profesional, descuidando de forma notoria la labor cumplida por las áreas encargadas de desarrollar el objeto de la entidad y obligando a la suscripción en ese año de 151 contratos de prestación de servicios<sup>30</sup> que le significaron a la entidad una erogación de \$4.028.94 millones, cifra que representa el 30.27% del total de la inversión ejecutada por la entidad en el 2004.

El presupuesto de inversión ejecutado a través del programa principal de la Caja, “Reasentamiento de Familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable” - proyecto 3075 -, se ubicó en \$8.741.75 millones (66.53% de la inversión ejecutada en la vigencia 2004) y fue realizado a través de la Dirección de Reasentamientos Humanos que cuenta sólo con cuatro (4) funcionarios en su planta de personal (incluyendo al Director de la Dependencia). Así mismo, siendo ésta área misional la más importante de la entidad, no sólo por la labor social que debe cumplir en la ciudad, sino por que ejecuta el proyecto de mayor relevancia para la misión de la Caja, es la dependencia a la que se le ha asignado el menor número de funcionarios en la planta de personal con un director, un profesional, una secretaria y un auxiliar de servicios generales.

---

<sup>30</sup> Incluye 81 contratos de prestación de servicios por \$2.489.77 millones, 31 contratos de consultoría por \$1.263.93 millones y 39 ordenes de prestación de servicios por \$275.24 millones.

## 2.1. SITUACIÓN PRESUPUESTAL

Para el 2004 la Caja de la Vivienda Popular presentó un presupuesto definitivo de ingresos de \$20.211.25 millones de los cuales a 31 de diciembre sólo se realizaron recaudos por \$14.864.77 millones equivalentes al 73.55% de ejecución como se observa en el cuadro siguiente. En relación con el año inmediatamente anterior, se observa una leve disminución de \$428.95 millones.

CUADRO N° 5  
CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR  
PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EJECUCIÓN A 31/12/2004

Millones de \$

RUBRO	NOMBRE	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	RECAUDO TOTAL	% EJEC
2	INGRESOS	20.784,25	20.211,25	14.864,77	73,55
2-1	INGRESOS CORRIENTES	7.085,00	7.085,00	6.574,66	92,8
2-1-2	NO TRIBUTARIOS	7.085,00	7.085,00	6.574,66	92,8
2-1-2-04	Rentas Contractuales	7.035,00	7.035,00	6.193,53	88,04
2-1-2-04-01	Venta de Bienes, Servicios y Productos	500,00	500,00	0,00	0
2-1-2-04-03	Amortización Crédito	35,00	35,00	107,74	307,82
2-1-2-04-04	Cartera Hipotecaria	4.500,00	4.500,00	3.235,79	71,91
2-1-2-04-04-03	Amortización Cartera CVP	4.500,00	4.500,00	3.235,79	71,91
2-1-2-04-99	Otras Rentas Contractuales	2.000,00	2.000,00	2.850,00	142,5
2-1-2-99	Otros Ingresos No Tributarios	50,00	50,00	381,13	762,25
2-2	TRANSFERENCIAS	12.593,67	12.020,67	7.239,91	60,23
2-2-4	ADMINISTRACION CENTRAL	12.593,67	12.020,67	7.239,91	60,23
2-2-4-01	Aporte Ordinario	12.593,67	12.020,67	7.239,91	60,23
2-4	RECURSOS DE CAPITAL	1.105,59	1.105,59	1.050,20	94,99
2-4-1	RECURSOS DEL BALANCE	955,59	955,59	955,59	100
2-4-1-02	Cancelación de Reservas	955,59	955,59	955,59	100
2-4-3	RENDIMIENTOS POR OPERAC. FINANCEIRAS	150,00	150,00	94,61	63,08
2-4-3-02	Otros Rendimientos por Operaciones Financieras	150,00	150,00	94,61	63,08

FUENTE: Caja de la Vivienda Popular Informe de ejecución de ingresos a diciembre 31/2004

Al final de la vigencia fiscal los ingresos programados, sin incluir disponibilidad inicial, sólo se recaudaron en un 73.55%, dejando un monto significativo de recursos pendientes de recaudo por valor de \$5.346.48 millones. Esta situación obedece a lo observado en el recaudo de transferencias.

Por otro lado, la Caja de la Vivienda Popular está catalogada como un ente descentralizado del orden distrital y por lo tanto tiene la característica legal de poseer un patrimonio independiente y un presupuesto propio. Este hecho significa que la entidad debe generar sus propios ingresos; sin embargo, de la ejecución

presupuestal de ingresos, se observa una alta dependencia de fuentes externas (transferencias) que demuestran limitaciones en la entidad para generar sus propios recursos.

Efectivamente, del total del presupuesto definitivo asignado para los años 2002 a 2004, el rubro de transferencias representó el 36.88% en el 2002, 36.95% en el 2003 y 59.48% en el 2004; así mismo, si observamos los ingresos corrientes de la entidad, la cartera hipotecaria, que no corresponde a una generación de recursos propios en cada vigencia, constituye el rubro de mayor representatividad en la entidad abarcando para el 2004 un 63.51% del total de ingresos tributarios. La situación planteada permite concluir que la generación de recursos propios en la Caja es nula y no se compadece con el la naturaleza jurídica de la entidad.

El Presupuesto de Gastos e Inversión de la Caja presentó una ejecución de \$18.212.87 millones representativos del 90.11%, (ver cuadro N° 6) lo que significa que las apropiaciones ejecutadas de ingresos no fueron suficientes para cubrir los gastos, por lo que se observa una diferencia de \$3.348.10 millones.

CUADRO N° 6  
CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR DEL DISTRITO  
PRESUPUESTO DE GASTOS Y EJECUCIÓN A 31/12/2004

RUBRO PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	EJECUCIÓN	% EJEC.	GIROS	% EJEC.
GASTOS	20.211,25	18.212,87	90,11%	10.257,68	56,32%
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	5.030,20	4.902,13	97,45%	4.434,50	90,46%
ADMINISTRATIVOS Y OPERATIVOS	4.366,22	4.238,15	97,07%	3.770,52	88,97%
Servicios Personales	2.683,65	2.659,31	99,09%	2.357,79	88,66%
Gastos Generales	897,90	828,24	92,24%	662,75	80,02%
Aportes Patronales	784,67	750,60	95,66%	749,99	99,92%
Pasivos Exigibles	663,98	663,98	100,00%	663,98	100,00%
INVERSION	15.181,05	13.310,74	87,68%	5.805,97	43,62%
DIRECTA	14.889,44	13.139,96	88,25%	5.652,39	43,02%
BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado	3.148,37	3.121,46	99,15%	2.968,26	95,09%
Justicia Social	3.030,89	3.003,98	99,11%	2.878,31	95,82%
Gestión Publica Admirable	117,48	117,48	100,00%	107,16	91,22%
BOGOTA Sin indiferencia.	11.741,07	10.018,50	85,33%	2.666,92	26,62%
Eje Urbano Regional	11.517,55	9.798,92	85,08%	2.483,91	25,35%
Objetivo Gestión Publica Humana	223,52	219,57	98,23%	183,02	83,35%
Pasivos Exigibles	291,61	170,78	58,57%	170,78	100,00%

FUENTE: Caja de la Vivienda Popular. Informe de ejecución presupuesto de gastos e inversiones diciembre 31 de 2004.

No obstante, las autorizaciones de giro sólo alcanzaron el 50.75% del total de presupuesto definitivo de la vigencia, lo cual implica que la alta ejecución pasiva registrada se sustenta principalmente en apropiaciones reservadas para atender en la vigencia siguiente.

La situación más preocupante de la ejecución pasiva se observa en los gastos de inversión; de hecho, la inversión programada muestra un alto nivel de ejecución del 87.68%, sin embargo, con autorización de giro sólo se llegó a un 38.24%, lo cual implica que más de la mitad de los compromisos adquiridos por la Caja quedaron pendientes para cumplirse en el 2005; en términos nominales, de \$13.139.96 millones ejecutados, la Caja sólo logró girar a 31/12/04 \$5.635.189 millones, demostrando una ineficiente gestión en la ejecución de sus programas misionales.

Los indicadores de gestión presupuestal detallados en el numeral 4.3.3. de este informe muestran la necesidad de tomar medidas tendientes a solucionar las observaciones descritas. La autonomía presupuestal de la Caja es mínima, dada la dependencia que muestra la entidad de recursos externos.

El resultado presupuestal de la vigencia arroja un déficit presupuestal del orden de \$3.348.10 millones; no obstante, una alta proporción de apropiaciones quedaron comprometidas para la vigencia siguiente, y de parte de los recaudos, un alto volumen de recursos debió constituirse como reconocimientos (transferencias), también pendientes de recaudo para la vigencia 2005.

El funcionamiento de la Caja consume un porcentaje alto de la ejecución pasiva (26.92%) lo que indica que por cada peso que la entidad gastó en la vigencia 26.92 centavos se destinaron al gasto de funcionamiento. La inversión directa consumió cerca del 73%, es claro observar que un 40% de los egresos (giros y reservas) se aplicaron a inversión indirecta y a cuentas por pagar de vigencias anteriores.

De los resultados de la evaluación presupuestal, se concluye que la Caja presenta como su principal fuente de financiación propia la recuperación de cartera hipotecaria, rubro que financió sus operaciones en el 2004 en solo 21.77% (\$3.235.79 millones). Como consecuencia, la Secretaría de Hacienda Distrital, debió financiar, vía transferencias, el cumplimiento de los objetivos organizacionales de la Caja en el 48.71% (\$7.239.91 millones) y los Fondos de Desarrollo Local aportaron el 19.17% (\$2.850 millones) a través del rubro de otras rentas contractuales.

En relación con el funcionamiento de la entidad, si a los ingresos corrientes obtenidos por la Caja en la vigencia en análisis (\$6.574.66 millones), le restamos lo percibido por concepto de otras rentas contractuales que corresponde a recursos obtenidos de los Fondos de Desarrollo Local destinados a la reubicación



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

de familias ubicadas en zonas de alto riesgo en dichas localidades<sup>31</sup>, se observa que los ingresos generados (\$3.724.66 millones) no fueron suficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento que le representaron una erogación de \$4.902.13 millones durante la vigencia 2004. Esto significa que la CVP debió acudir a los recursos de transferencias otorgados por el Sector Central del Distrito en cuantía de \$1.177.47 millones para cubrir la totalidad de su funcionamiento. Además, la situación demuestra que la inversión ejecutada por la caja en la vigencia en análisis, fue financiada en 100% con recursos externos.

Se observa entonces que la entidad sustenta sus recursos propios en la recuperación de la cartera hipotecaria, la cual, como se evidencia en este informe y en los informes anteriores presentados por la Contraloría, no es sana dado que un alto porcentaje de la misma, presenta una morosidad que la hace prácticamente incobrable. En estas condiciones, los recursos propios de la entidad son inciertos y no se encuentran disponibles para el cumplimiento de la misión institucional encomendada.

Debido a lo anterior, los indicadores financieros de la entidad son poco alentadores, lo cual, unido a los índices presupuestales anteriormente citados demuestran una mínima viabilidad financiera para la CVP.

---

<sup>31</sup> Durante la vigencia 2004, la Entidad recibió recursos del FDL Ciudad Bolívar en cuantía de \$2.000 millones en cumplimiento del convenio inter administrativo No 044 de 2004. Así mismo, recibió \$1.000 millones del FDL San Cristóbal



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

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

Doctora  
**MERCEDES ALZATE MARIN**  
Gerente General  
Caja de la Vivienda Popular  
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular a la Caja de la Vivienda a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2004 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año cifras que fueron comparadas con las de la vigencia anterior), la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación del Sistema de Control Interno.

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

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

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de la planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen 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.

### 3.1. CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y LOS RESULTADOS

El Sistema de Control Interno implementado en la entidad no es efectivo y no cumple con los objetivos fundamentales establecidos en la Ley 87 de 1993, en especial en lo relacionado con la debida protección de los recursos de la organización. Para la entidad, el Sistema obtuvo una calificación final de 2.1., en la escala 0-5, en razón a las debilidades encontradas en especial en las áreas misionales, en materia de supervisión y control de los bienes inmuebles de su propiedad, administración y valoración de riesgos externos, confiabilidad de la información, adecuada segregación de funciones y falta de compromiso por parte de quienes ejecutan la misión institucional (contratistas por prestación de servicios).

La entidad informó de la existencia de 24 predios de su propiedad, muchos de los cuales se encuentran “ocupados”, sin que la Caja tomara medidas tendientes a sanear tal situación; por otro lado, de acuerdo con la información reportada por la Dirección de Urbanizaciones, en el Departamento Administrativo de Catastro Distrital figuran inscritos a nombre de la entidad 1082 predios y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados de Bogotá, zonas norte y sur, informan de la existencia de 423 predios con matrícula abierta a nombre de la Caja de la Vivienda Popular y sobre lo cual la entidad no posee información ni registros contables que demuestren su existencia. Unido a lo anterior, existe en la cuenta contable 1510, “mercancías en existencia”, predios para la venta en cuantía de \$1.226 millones sin que se pudiera obtener el inventario respectivo de dichos inmuebles. No obstante la Contraloría no encontró evidencias de las acciones administrativas que la entidad hubiera adelantado para determinar con exactitud su inventario total de propiedades inmuebles.

Similar situación se observa en relación 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. A la fecha de la auditoría, el Distrito ha culminado 2.254 procesos de reasentamiento de familias, pero no se conoce cual es el estado legal y el destino de los predios que fueron desalojados por las familias reubicadas, situación que genera riesgo de nuevas

ocupaciones y pérdida de recursos públicos en los procesos de acompañamiento y reubicación.

A la Caja de la Vivienda Popular se le ha asignado la atención de graves problemas de tipo social entre los que se destacan: realizar la reubicación de las familias de escasos recursos (estratos 1 y 2 principalmente), que se encuentra ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable mediante el acompañamiento integral y la búsqueda de alternativas habitacionales que le permitan a dichos hogares lograr una solución sostenible; prestar asistencia técnico-legal y aplicar instrumentos de reforma urbana para adelantar acciones de legalización de predios en sus condiciones físicas y de titulación; implementar acciones públicas tendientes a lograr el mejoramiento integral de los barrios subnormales de la ciudad y de las viviendas ubicadas en zonas deprimidas, entre otras, todo lo cual no se compadece con el monto de recursos que se asignan a inversión en el presupuesto de la Caja y con las fuentes primarias de financiación, que corresponde a la recuperación de su cartera hipotecaria y a las transferencias del Sector Central Distrital.

Para el 2004, se resalta la baja asignación presupuestal para inversión por valor de \$14.889,44 millones de los cuales un monto significativo de recursos se destinó a la celebración de contratos de prestación de servicios y consultoría por valor de \$4.028.94 millones, que si bien contienen componentes sociales importantes, especialmente en lo relacionado con el acompañamiento de las familias y la socialización de sus proyectos, no le permiten a la entidad realizar acciones efectivas que le brinden soluciones definitivas a la problemática del precario asentamiento humano que se observa en la ciudad.

La gestión de personal durante la vigencia en análisis fue débil. La Caja de la Vivienda Popular no cuenta con una planta de personal suficiente que le permita ejecutar en debida forma la actual misión institucional; adicionalmente, la planta vigente no se encuentra distribuida en forma optima dado que sólo el 26.7% de los funcionarios fueron ubicados en las áreas misionales. El área de mayor impacto en la gestión de la entidad, la Dirección de Reasentamientos Humanos, sólo contó con tres (3) funcionarios de planta incluyendo al Director, razón por la cual el cumplimiento de los objetivos organizacionales y de la misión de la Caja fue encargada a personas contratados mediante contratos de prestación de servicios.

Así mismo, no existen parámetros adecuados ni estudios de mercado que le permitan a la entidad cuantificar en debida forma el valor de los contratos de prestación de servicios; existen contratos para realizar acompañamiento social,

técnico, financiero o para la socialización de los programas acometidos por la Caja, por los cuales se han pagado sumas mensuales que oscilan entre \$2 millones y \$8 millones, que al compararlos con los salarios devengados por los profesionales de la entidad, muestran desproporciones alarmantes que afectan el patrimonio económico de la Caja.

Igualmente se encontró que la entidad no cumple en debida forma con los procedimientos de contratación trazados en la Ley 80 de 1993 y en el Decreto 2170 de 2002. Los principios de transparencia y de selección objetiva en la contratación de prestación de servicios, consagrados en el artículo 24, 25 y 26 del estatuto contractual y en los artículos 1, 2, 4, 8 y 11 del Decreto reglamentario 2170 de 2002 no fueron cumplidos en su totalidad por la Caja de la Vivienda Popular en algunos de los contratos revisados por la Contraloría; tampoco se observa la adecuada estructuración de procedimientos a través de la página Web de la entidad para dar cumplimiento a lo señalado en el Decreto 2170/02.

Así mismo, se estableció que a dichos contratistas, la CVP los dotó de espacio físico al interior de la entidad, les asignó equipos de computo de propiedad de la entidad pública, les suministró papelería adquirida por la Caja y transporte pagado por la entidad, sin que estos hechos hayan sido debidamente pactados en los respectivos contratos.

Los esquemas de información existentes no funcionan adecuadamente y en forma integral de tal manera que le permitan a la entidad obtener información oportuna y confiable en cada uno de los programas misionales que operan en la entidad y en los subsistemas de apoyo administrativo que operan (contabilidad, presupuesto, cartera, inventarios y tesorería).

La Contraloría seleccionó y evaluó los proyectos del Plan de Desarrollo sobre los cuales se determinó que la gestión realizada por la Caja en el periodo auditado no fue eficiente ni eficaz en razón que los niveles de ejecución física y financiera mostrados por los distintos proyectos son demasiado bajos y los recursos públicos no han irrigado en debida forma las necesidades apremiantes de la población de menores recursos económicos de la Capital.

Con relación a la ejecución financiera de la inversión referente al Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia, un compromiso contra la pobreza y la exclusión” se puede concluir que su avance fue mínimo. Del total de recursos ejecutados por el Plan por valor de \$10.018.50 millones, la administración sólo

logro girar \$2.666.92 millones, lo que representa un porcentaje realmente bajo en ejecución física del 26.62%.

No obstante las grandes necesidades sociales identificadas en el Distrito en relación con la reubicación de familias, el mejoramiento de vivienda y los problemas de titulación predial, durante la vigencia en análisis, los proyectos desarrollados por la Caja en estos frentes, no lograron mitigar en una mínima parte los problemas identificados. En el proyecto de reasentamiento de familias, la entidad logro el traslado de 795 hogares de los 1.545 programados (51.45%), no obstante, la totalidad de los reasentamientos alcanzados corresponden a procesos iniciados en años anteriores.

En cuanto al mejoramiento de la vivienda, la Caja muestra un elevado nivel de ejecución presupuestal que se ubica en el 93.7%; sin embargo, los giros acumulados apenas alcanzaron el 16.40% de lo programado, situación que indica una baja ejecución física de la metas programadas. Así mismo, la Contraloría encontró que en este proyecto la Caja dirigió la totalidad de los recursos comprometidos a la suscripción de contratos de prestación de servicios para brindar asistencia técnica a los hogares seleccionados, por lo que la acción del estado no llega a los ciudadanos que presentan la necesidad, en razón que ninguna de las viviendas objeto de la asistencia técnica logró realizar mejoras en sus viviendas haciendo inocua la intervención del Distrito.

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

### 3.2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES

El sistema de control interno contable no es confiable y no le permite a la entidad contar con la información fidedigna para la toma de decisiones administrativas. Adicionalmente, no se cumple con el Artículo 2, de la Ley 87 de 1993, en relación con el logro de los objetivos del Control Interno.

No se ha logrado asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; se presentan deficiencias en los mecanismos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable por lo que no se garantiza que la información financiera, económica y social cumpla con las normas conceptuales, técnicas y de procedimientos establecidas en las normas de contabilidad generalmente aceptadas.

Toda entidad enfrenta niveles altos de riesgo derivados de fuentes internas y externas, que representan amenaza para la consecución de los objetivos organizacionales. La Caja, no se ha logrado disminuir la cartera hipotecaria de largo plazo, que asciende a \$52.233 millones y que para los años 2002 y 2003 era de \$38.283.90 y \$46.170 millones respectivamente, no ha identificado, valorado y controlado los riesgos que afectan el logro de los objetivos de confiabilidad y utilidad de la información contable, así como tampoco ha adoptado estrategias que minimicen dichos riesgos.

No existe una adecuada segregación de funciones al interior de la Dirección Financiera, ya que el jefe de dicha dependencia está encargado de llevar y controlar la ejecución presupuestal, realizar los pagos y girar los cheques de tesorería, consolidar la información financiera, rendir los reportes financieros de la entidad, elaborar y revisar las conciliaciones bancarias, controlar la cartera hipotecaria y se le ha encargado de ejercer el control y la interventoría del contrato de prestación de servicios vigente para llevar la contabilidad de la entidad.

Los manuales de procedimientos no son actualizados periódicamente y los canales de comunicación son deficientes y no permiten que la oficina de contabilidad efectúe los registros correspondientes en forma oportuna

Analizadas las cifras presentadas en los estados financieros de la Caja de Vivienda Popular y luego de evaluado el Sistema de Control Interno Contable, se pudo observar que existen deficiencias en los canales de comunicación lo cual no permite que a la oficina de contabilidad lleguen en forma oportuna los documentos e información relacionada con los registros de operaciones y transacciones efectuadas por la entidad. En la medida que los sistemas de información apoyan las operaciones, se convierte en un mecanismo de control útil.

La Resolución 400 de 2000 de la Contaduría General de la Nación - Plan General de Contabilidad Pública, establece que las entidades deben efectuar oportunamente la depuración de saldos, en cumplimiento al principio de revelación antes del cierre de los Estados Financieros.

La Caja de Vivienda Popular presenta las siguientes observaciones en sus cuentas contables:

Bancos y Corporaciones:

La Contraloría ha efectuado la revisión de las conciliaciones bancarias y encuentra las siguientes observaciones:

1. Cuenta 1110050107 Banco de Bogotá Cta. Cte. No. 041-10725-1 se observan vigencias antiguas que no han depurado:

- Cheques pendientes de cobro por \$8.528.000 de los meses de agosto y septiembre del 2003.

2. Cuenta 1110050105 Banco Colombia\_Cta. Cte. No. 34-011283-70 se observan vigencias antiguas que no han depurado:

- NC Sin registrar en libros por \$857.403.29 de los meses octubre, noviembre y diciembre de 2004.
- Cheques pendientes de cobro por \$1.828.417 de los meses de septiembre y octubre del 2003.
- Consignaciones en transito por \$4.530.314.45 de los meses octubre noviembre y diciembre del 2004.
- NC registrada en libros y no en extracto por \$87.900 del 18 de diciembre de 2003.

3. Cuenta 1110050102 Banco Ganadero\_Cta. Cte. No. 0100000795 se observan vigencias antiguas que no han depurado:

- Consignaciones registradas en extracto y no en libros por valor de \$3.134.718.40 de los meses, julio, septiembre y octubre del año 2002; abril, junio y octubre del año 2003 y junio, julio, Agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2004. En el año 2005 y según oficio No. CI-05-048 del 15 de junio de 2005, la administración redujo este monto a \$1.175.000.

4. Cuenta 11105001108 Banco Davivienda Cta. Cte. No. 0088-6999-9980 se observan vigencias antiguas que no han depurado:

- Cheques pendientes de cobro por \$1.109.151.045 de los meses junio, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del 2003, febrero, marzo, abril, mayo, junio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2004. Durante el 2005 la administración entregó cheques, reduciéndolo su monto a \$415.340.112.

5. Cuenta 1110060108 Banco Davivienda Cta. Cte. No. 008-0019-8692 se observan vigencias antiguas que no han depurado:

- NC registrada en extracto y no en libros por \$5.711.961.62 de los meses septiembre del año 2002; octubre y diciembre del año 2003 y enero, febrero, junio, julio, septiembre, noviembre y diciembre de 2004.

6. Cuenta 1110060110 Banco Granahorrar Cta. Cte. No. 1879-0004059-1 se observan vigencias antiguas que no han depurado:

- NC Sin registrar en libros por \$4.994.382.42 de los meses octubre y diciembre de 2002; enero, abril, octubre y noviembre del año 2003 y abril, junio, agosto, septiembre, noviembre y diciembre de 2004.

7. Cuenta 1110050104 Banco Occidente Cta. Cte. No. 251039004 se observan vigencias antiguas que no han depurado:

- NC consignaciones sin registrar en libros por \$316.343.677.98 de los meses junio y diciembre de 2002; abril, mayo y noviembre del año 2003 y febrero, marzo abril, mayo, junio, agosto, septiembre, octubre noviembre y diciembre de 2004. En el año 2005 la Caja manifiesta que una vez identificado ha reducido las NC sin registrar a \$14.662.986.62.
- Cheques pendientes de cobro por \$1.321.119.597 de los meses marzo y diciembre de 2003; agosto, y diciembre del 2004. El monto de estos cheques se ha reducido en el año 2005 a \$32.647.000.

Con lo expuesto anteriormente, se observa que continúan sin depurar partidas conciliatorias a diciembre 31 de 2004. De otro lado, referente a los cheques de más de seis meses, en estos se ha presentado el fenómeno de la prescripción de que trata los artículos 721 y 730 del Código de Comercio. Por lo tanto la administración ha incumplido el deber de anularlos liberando estos recursos de los libros de contabilidad.

#### Deudores

Al comparar los saldos contables de la cuenta deudores - subcuenta Venta de Bienes por valor de \$52.333 millones frente al informe de cartera por \$44.489 millones, se determina una sobreestimación de \$7.844 millones al 31 de diciembre de 2004.

## Otros Deudores

En la subcuenta 14702801-Inversión Financiera en Reclamación - ALIANZA FIDUCIARIA, se evidencian dos (2) CDT - Certificado de Propiedad de Utilidad Fideicomiso transactivas- por un valor de \$525 millones sin que se evidencien acciones concretas de la administración para la recuperación de su valor.

La subcuenta 147009007 - Convenio - Dic. Ciudad Bolívar por valor de \$563 millones, este Convenio pertenece a una donación de La Comunidad Europea para que Ciudad Bolívar mejore sus viviendas: Por lo anterior la CVP, dejó que lo administrara la Corporación Minuto de Dios desde mayo de 2001, observando que esta mal clasificada porque no lo maneja ciudad Bolívar sino la Corporación Minuto de Dios. Según oficio No. CI-05-048 del 15 de junio de 2005, la administración manifiesta que corrigió el nombre de la cuenta pero que el soporte lo presentan posteriormente porque están adecuando el sistema.

Así mismo, hemos evidenciado la existencia de partidas contables en la cuenta de otros deudores que no han surtido el trámite de legalización. Las cuentas 147030001 Enajenación Propiedad Planta y Equipo - FDL Usaquén – Tibabita, por valor de \$147.00 millones y 14709011 negociación Lotería de Bogotá por \$9.00 millones, no presentan la debida conciliación con las entidades deudoras para legalizar dichas cuentas.

### Provisión

#### Provisión deudores

El valor de la provisión de cartera por edades de la venta de bienes, se encuentra sobre estimada en razón que se calculó el valor de \$24.440 millones sobre el 100% de la cartera a corto plazo.

#### Propiedad Planta y Equipo

Al comparar los saldos contables de las cuentas Terrenos, Edificios y Valorización por \$3.891 millones frente al reporte de Inventario de Inmuebles por la suma de \$3.595 millones se determinó una sobre estimación de \$296 millones. Así mismo, se observa que la Administración no ha hecho gestión pues no ha depurado ni clasificado ni conciliado con la oficina de Urbanización.

Al comparar los saldos contables de las cuentas Maquinaria y Equipo, Muebles, Enseres y Equipo de Oficina, Equipo de Comunicación y Computación, Equipo

Transporte Tracción y Elevación, Equipo de Comedor y Cocina por \$ 711 millones frente al reporte de Inventario devolutivo valorizado - Dirección Administrativa por un valor de \$663 millones se determina una sobre estimación de \$ 48 millones. Así mismo, en el cuadro anterior se observa que la Administración no ha hecho gestión pues no ha depurado ni clasificado ni conciliado con la Dirección Administrativa.

#### Otros Activos

Al comparar el saldo contable de Cargos Diferidos - Materiales y Suministro por valor de \$139 millones frente al informe de conteo físico de consumo en la Bodega a diciembre 31 de 2004 por la suma de \$15 millones, se determina una sobre estimación de \$124 millones. Así mismo, se observa que la Administración no ha depurado, clasificado ni incluido en el proceso de saneamiento contable ya que la administración manifiesta y nos suministran actas de Bienes de consumo a dar de baja, evidenciándose que no lleva el código contable de acuerdo a lo normado.

#### Cuentas por Pagar

En las cuentas por pagar subcuenta 240101 Bienes y Servicios, se refleja un saldo contable de \$ 329 millones sin depurar, se observa que la cifra no es real ya que en presupuesto no quedaron cuentas por pagar al 31 de diciembre de 2004. Por lo anterior la administración manifiesta que esto es debido al aplicativo porque dentro de la cuenta del pasivo se encuentra una cuenta denominada Proveedores de interfase que no viene siendo descargada por el sistema adecuadamente.

Al verificar la cuenta 2455 se determina una sobre estimación de \$103 millones entre la cuenta Depósitos Recibidos de Terceros por \$4.185 frente a las subcuentas 24550605 Otros Depósitos por \$992 y 24550606\_Depósitos a Favor de Terceros por \$3,091, con lo que se evidencia que existe una inconsistencia en la Sumatoria que presenta el Libro Mayor de Contabilidad.

Las Notas a los Estados Contables de la cuenta 2455 Depósitos Recibidos de Terceros por \$4.370 millones frente al Formato CGN 96 - 001 por \$4.185 millones presentan una sobre estimación de \$185 millones, sin embargo la administración manifiesta que pertenece a la cuenta Obligación Investigación Administrativa pero en la Notas de Carácter Especifico No. 2455 Depósitos Recibidos de Terceros no se refleja nada al respecto.

## Ingresos

El saldo contable de la cuenta 440315 Distrital- Administración Central por \$11.802 millones frente al Reporte de ejecución mensual activa - Reconocimientos - Presupuesto por \$11.850 millones, se determina una sub estimación de \$48 millones.

### Saneamiento Contable

En el informe efectuado sobre el proceso de saneamiento contable se observan cuentas que impactan y afectan la razonabilidad de los Estados Financieros como Deudores - Venta de Servicios que es representativa y desde el año 2003 no han conciliado ni depurado. A pesar de la gestión de la entidad, existen cuentas pendientes por sanear como: Cuotas partes Pensionales, Propiedad Planta y Equipo, Depósitos Terceros, Litigios o Demandas, Bienes y Derecho en Investigación.

En nuestra opinión, debido a los efectos de los asuntos mencionados en los párrafos anteriores, los Estados Contables a la Caja de Vivienda Popular, no presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2004, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas prescritas por la Contaduría General de la Nación.

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el anexo N° 1, se establecieron 80 hallazgos administrativos, de los cuales 4 de ellos corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$1.168.008.949,66 que se trasladarán a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y 27 tienen alcance disciplinario los cuales se trasladarán a la Procuraduría General de la Nación y/o Personería Distrital.

### 3.3. CONCEPTO SOBRE FENECIMIENTO

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad, la baja calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la opinión expresada sobre la no razonabilidad de los Estados Contables, la Cuenta Rendida por la Caja de la Vivienda Popular de Bogotá correspondiente a la vigencia 2004, NO SE FENECE.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

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

Este plan debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

**MOINCA CERTAIN PALMA**  
**Directora Técnica Sector Infraestructura y Transporte**

#### 4. RESULTADOS DE LA PRESENTE AUDITORIA

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

##### 4.1. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Se realizó una evaluación integral del Sistema de Control Interno mediante el análisis de las distintas líneas de auditoría a través de los cinco componentes Sistema de Control Interno, cuyo resultado se presenta a continuación indicando los hallazgos más representativos en el área

###### 4.1.1. Ambiente de Control

Esta fase obtuvo una calificación de 2.3. que la ubica en una categoría de riesgo medio.

4.1.1.1. Si bien la Caja cuenta con un código de ética formalmente adoptado, éste no fue aplicado en las áreas misionales de la institución en razón que los objetivos y las funciones de éstas fueron realizadas en un 100% por contratistas de prestación de servicios por lo que se incumple con lo establecido en el Decreto Nacional 2405 de 1998 y la Directiva Presidencial No 09 de 1999.

4.1.1.2. El hecho que las actividades de carácter misional no cuenten con personal de planta que las desarrolle, dificulta la existencia de un ambiente de autocontrol que permita el mejoramiento continuo del SCI en la entidad. La Contraloría encontró múltiples inconsistencias y falencias en las dependencias misionales que demuestran la carencia de mecanismos adecuados de autocontrol y autorregulación al interior de la entidad.

Este mismo hecho imposibilitó también el ejercicio de un control adecuado de los bienes de propiedad de la entidad, sobre los cuales la Caja no ejerció acción alguna, con lo que se incumple uno de los objetivos principales del Sistema de Control Interno cual es el de proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración, consagrado en el literal a) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

4.1.1.3. No existe interacción entre los distintos contratistas de prestación de servicios que desarrollaron la misión de la entidad, dado que estos se limitan a

cumplir con los objetos contratados, sin interactuar en debida forma para el cumplimiento de los fines de la organización, con lo cual se desvirtúan los objetos del Sistema de Control Interno contenidos en el artículo 2º literal C de la Ley 87/93.

#### 4.1.2. Administración del Riesgo

Esta fase fue calificada por la Contraloría con 1.6 puntos, lo que la ubica en un nivel de riesgo alto, debido a las siguientes observaciones.

4.1.2.1. A nivel interno la entidad ha elaborado un mapa de riesgos institucionales para las áreas de apoyo y ha identificado los principales factores que pueden afectar la gestión de las mismas; sin embargo, no existe un mapa de riesgo en las áreas misionales que le permita a la administración tomar medidas oportunas para corregir situaciones que pueden afectar el normal cumplimiento de los objetivos institucionales.

No se han valorado en debida forma los riesgos en el manejo de la información y de los registros de la misma de las áreas misionales. Esta es manejada por contratistas de prestación de servicios que una vez terminan el objeto contractual quedan desvinculados de la administración sin que existan mecanismos adecuados que garanticen la conservación de toda la información recolectada en los procesos de atención a las comunidades, afectando de esta forma la memoria institucional de la Caja e incumpliendo así uno de los objetivos del SCI, cual es el de asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros (Ley 87 de 1993, artículo 2º, literal c)

Por otra parte, no existe evidencia de un análisis de riesgo adecuado en el manejo y la administración de los bienes inmuebles de propiedad de la entidad que permitan tomar decisiones orientadas a la salvaguarda de los bienes públicos. Como se establece en el numeral 4.5.3. de este informe, muchos de los bienes que la administración tiene identificados, se encuentran invadidos, sin que existan acciones tendientes a su recuperación. Así mismo, la Contraloría evidenció la existencia de gran cantidad de bienes que en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos zona norte y sur figuran a nombre de la Caja de la Vivienda Popular, sobre los cuales la entidad no posee registro alguno y que por lo tanto están expuestos a riesgos de invasión o pérdida.

Por último, no se evidencia un adecuado manejo de los bienes muebles de propiedad de la Caja, pues los elementos de oficina y demás bienes entregados a

los contratistas de prestación de servicios para el cumplimiento de sus labores, no presentaron las debidas garantías de uso y manejo, con lo cual se corren riesgos innecesarios. Así mismo, dentro de los contratos de prestación de servicios suscritos no se estableció la obligación de la Caja de suministrarles a los contratistas los elementos necesarios para cumplir con el objeto contractual.

#### 4.1.3 .Operacionalización de Elementos

En esta fase la Contraloria evaluó la organización, la planeación, la información, la participación ciudadana y el seguimiento, obteniendo una calificación de 1.8 que la ubica en un nivel de riesgo alto debido a las observaciones que se citan:

4.1.3.1. El esquema organizacional de la entidad no fue debidamente proveído de los cargos en la planta de personal que le permitiera a la Caja cumplir en forma eficiente con los objetivos organizacionales. La entidad contó con una planta de personal conformada por 75 funcionarios, de los cuales el 73% fue ubicado en áreas de apoyo administrativo descuidando de forma notoria la labor cumplida por las áreas encargadas de desarrollar el objeto de la entidad.

La Distribución de los funcionarios del nivel profesional es débil debido que de los 22 profesionales con que cuenta la Caja en la planta de personal, sólo 8 de ellos se encontraban desarrollando sus funciones en la áreas misionales. A nivel de la asignación de los recursos de inversión social, la Dirección de Reasentamientos Humanos es la encargada de ejecutar el proyecto 3075, “Reasentamiento de Familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable”, con un presupuesto ejecutado de \$8.741.75 millones (66.53% del total de inversión ejecutada en el 2004); sin embargo, esta dependencia sólo contó con cuatro (4) funcionarios de planta que incluyen un Director, un profesional, una secretaria y un auxiliar de servicios generales; situación similar se observó en la Dirección de Urbanizaciones la cual sólo contó con tres (3) funcionarios incluyendo al Director, para desarrollar sus objetivos y metas organizacionales.

La situación descrita afecta el cumplimiento de los objetivos del SCI establecidos en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

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. En el balance general presentado por la Caja a 31 de diciembre de 2004 figuran bienes en la cuenta 1510 “Mercancías en existencia” por valor de \$1.225.89 millones que no se encuentran debidamente identificados y valorizados. Así mismo, según la ayuda de memoria del Comité de Control interno No 3 de mayo de 2004, en el Departamento Administrativo de Catastro Distrital figuran a nombre de la CVP 1082 bienes que no han sido identificados por la entidad. De la misma forma, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá<sup>32</sup>, sin incluir la zona centro, figuran un total de 423 predios con matrícula inmobiliaria abierta a nombre de la Caja de la Vivienda Popular, sobre los cuales la entidad no conoce el estado real de la propiedad. Esta situación incumple con lo estipulado en el literal a) del artículo 2º de la Ley 87/93.

4.1.3.3. No existe un procedimiento actualizado que permita determinar en forma exacta las responsabilidades en la administración y custodia de los bienes inmuebles que han sido adquiridos por la Caja (Distrito) en los procesos de reasentamiento de familias.

De acuerdo con la información de la base de datos sobre el reasentamiento de familias, hasta la fecha se han terminado 2.254 procesos de reasentamiento, que indican un número igual de predios desocupados que fueron adquiridos por el Distrito y sobre los cuales no existe ningún control por parte de la Caja. Se comprobó que muchos de estos inmuebles no han sido escriturados a favor de la Caja de la Vivienda Popular o de la entidad que deba asumir su control, situación que los pone en riesgo de nuevas ocupaciones y por consiguiente de nuevos trámites de traslado de familias, con la consecuente pérdida de recursos para el Distrito. Así mismo se determinó que no existen controles que garanticen que los inmuebles desocupados, no vuelvan a ser ocupados por nuevas familias.

Por lo anterior, el Sistema de Control Interno existente en la Caja, no cumple con el objetivo señalado en el Artículo 2º de la Ley 87 de 1993, literal a); que establece que el SCI debe proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten, así como tampoco se asegura la oportunidad y confiabilidad de la información y de los registros, de que trata el literal c) de de la norma citada.

---

<sup>32</sup> La Contraloría de Bogotá solicitó a las Oficinas de Instrumentos Públicos de Bogotá, zonas norte, centro y sur, información sobre los predios que figuran a nombre de la Caja de la Vivienda Popular. Se recibió respuesta sólo de la zona norte y de la zona sur en las cuales remiten las copias de los certificados de registro así: 18 predios en la zona norte y 405 predios en la zona sur, con matrícula inmobiliaria abierta nombre de la Caja de la Vivienda Popular.

4.1.3.4. El procedimiento de contratación no es adecuado en razón que se contratan profesionales para realizar acompañamiento integral de familias por término fijo y a corto plazo, cuando éste proceso tiene una duración de entre 1.5 y 2 años, de tal forma que con contratos por términos cortos la CVP debe contratar varias veces a la misma persona para culminar un determinado proceso de reasentamiento, lo que afecta el cumplimiento de los objetivos del SCI establecidos en el artículo 2º de la Ley 87/93.

Existen casos como el de la contratista Narzha Poveda Gómez a quien se le ha cancelado en el periodo 2001-2004 la suma de \$454.838.260 por concepto de varios contratos de prestación de servicios, relacionados con el acompañamiento a familias la carbonera. En dicho lugar se han iniciado 48 procesos de reubicación de familias y se han reasentado 16, lo que indica altos costos del proceso y la desnaturalización del contrato de prestación de servicios.

4.1.3.5. En dependencias como la Dirección Financiera no existe una adecuada segregación de funciones y el Director está encargado de realizar todas las operaciones y transacciones de la Dirección, sin que exista ningún otro nivel de autorización por lo que los controles en el sistema de información son débiles, al no existir la supervisión. El Director Financiero es el tesorero, maneja el presupuesto, elabora las conciliaciones bancarias y fue el interventor del contrato de prestación de servicios con el Contador de la entidad. La situación afecta el cumplimiento del artículo 2º de la Ley 87/93.

#### 4.1.4. Documentación

Esta fase fue calificada con 2.4, lo que la ubica en un nivel de riesgo medio. Las principales debilidades encontradas en el tema son las siguientes:

4.1.4.1. Durante la vigencia en análisis, la entidad no contó con mecanismos y procedimientos adecuados que permitan la captura y el archivo histórico de la totalidad de la información manejada en las áreas misionales, en especial en el proceso de reasentamiento de familias.

El proceso, que fue realizado en su totalidad por personas independientes de la Caja contratadas a través de la modalidad de la prestación de servicios, no garantiza la acumulación y administración de la memoria institucional de los bienes y familias reubicadas.

En general, la Caja cuenta con una cantidad apreciable de información pero ésta se encuentra dispersa y desordenada, en poder de terceros y en algunos casos sin fechas ni firmas, lo cual no permite realizar un seguimiento adecuado a la gestión de la entidad y asegurar la oportunidad de la información y de sus registros tal como lo estipula el literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

#### 4.1.5. Retroalimentación

La retroalimentación consiste en generar una evaluación que permita establecer el grado de cumplimiento en el logro de los objetivos y metas programadas en el periodo y a su vez sirve para iniciar y retroalimentar el nuevo proceso, ya que permite efectuar el diagnóstico para determinar fortalezas y debilidades y así mismo corregirlas.

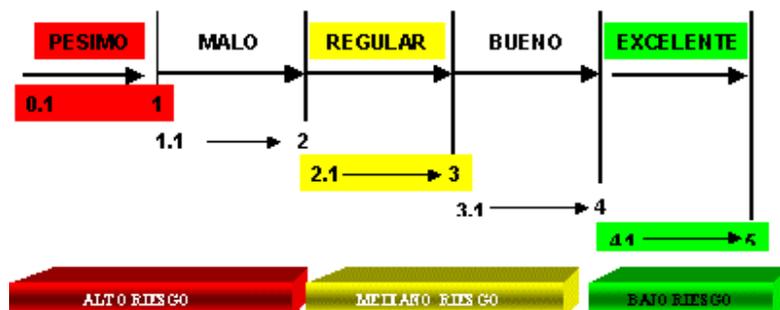
La fase obtuvo una calificación final de 2.5 (riesgo medio), justificada en lo siguiente:

4.1.5.1. Durante el año 2004 el Comité Coordinador del Sistema de Control Interno se reunió en 5 oportunidades cumpliendo con lo establecido en la Resolución de creación y en el Decreto 2145 de 1999 en su Artículo 10º, en desarrollo del Artículo 13 de la Ley 87 de 1993.

No obstante, la Oficina Asesora de Control Interno no contó con un equipo interdisciplinario que garantizara el adecuado cumplimiento de sus funciones, pues la planta de personal de la misma sólo la compone el Jefe de la Dependencia.

4.1.5.2. La CVP no cuenta con información confiable que permita retroalimentar los pocos indicadores existentes con el fin de obtener una medición cuantitativa del plan de gestión institucional y del desarrollo de los objetivos y metas de cada área misional, para que a partir de allí, se determine el logro real de los objetivos y poder tomar decisiones que redunden en una mejor gestión. No se cuenta con indicadores que permitan medir los grandes esfuerzos humanos y financieros que debe realizar ésta para la sensibilización y difusión de sus programas en la población objetivo, en razón del tiempo que se les dedica a estas actividades. Se incumple entonces con lo establecido en el art. 2º literal e) de la Ley 87/93).

La calificación final del Sistema de Control Interno obtenida de la sumatoria de cada fase y dividida por el número de ellas presenta para la Caja un ALTO RIESGO, al obtener una calificación total de 2.1 como se detalla en el cuadro siguiente.



CUADRO N° 7  
EVALUACION DEFINITIVA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

FASES Y COMPONENTES	CALIFICACION
1. AMBIENTE DE CONTROL	2.3
1.1. Principios Éticos y Valores Institucionales	2.5
1.2. Compromiso y respaldo de la alta dirección	2.5
1.3. Cultura de Autocontrol	2.2
1.4. Cultura del Dialogo	2.0
2. ADMINISTRACION DEL RIESGO	1.6
2.1. Valoración del Riesgo	1.5
2.2. Manejo del Riesgo	1.6
2.3. Monitoreo	1.5
3. OPERACIONALIZACION DE LOS ELEMENTOS	1.8
3.1. Esquema Organizacional	2.0
3.2. Planeación	2.2
3.3. Procesos y Procedimientos	1.9
3.4. Desarrollo del Talento Humano	1.0
3.5. Democratización de la Administración Pública	2.2
3.6. Sistema de Información	1.7
3.7. Mecanismos de Verificación y Evaluación	1.9
4. DOCUMENTACIÓN	2.4
4.1. Memoria Institucional	2.5
4.2. Normas y Disposiciones Internas	2.0
4.3. Manuales	2.7
5. RETROALIMENTACION	2.5
5.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno	3.6
5.2. Planes de Mejoramiento	2.0
5.3 Seguimiento	2.0
TOTAL	2.1

Fuente: Papeles de trabajo Equipo de Auditoria

## 4.2. AUDITORÍA A LOS ESTADOS CONTABLES

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

La Contraloría Distrital, en ejercicio del control fiscal establecido en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 12, 18 y siguientes de la Ley 42 de 1993, la Ley 87 de 1993, el artículo 5 de la Circular Externa No. 042 de agosto 23 del de la Contaduría General de la Nación y sus decretos reglamentarios, las directivas presidenciales, las circulares del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno Contable y demás normas que lo regulan, realizó la evaluación del Sistema de Control Interno Contable.

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

#### 4.2.1.1. Ambiente de Control

El Ambiente de Control dentro de una entidad no solo está encaminado a crear métodos procedimientos y/o mecanismos de control, sino que, representa la forma de ser y de operar de una organización, determinada por la actitud y respaldo que la administración otorga al Sistema de Control Interno Contable, consiste también en el establecimiento de un entorno que estimule e influencie la actividad del personal con respecto al control de sus actividades.

Si bien, la CVP ha venido cumpliendo lo establecido en las normas que reglamentan el objeto social de la entidad, para fortalecer el SCI Contable ha delegado cierta responsabilidad en la Oficina Asesora de Control Interno, la cual ha efectuado evaluaciones y seguimiento en las diferentes áreas de la entidad; sin embargo, para el área contable la evaluación efectuada durante el año 2004, se limitó a una visita durante el año.

A lo anterior, se suma la falta de comunicación entre las áreas lo que impide los cruces de información, hecho que se refleja en las deficiencias que afectan los saldos de los Estados Contables.

Corresponde entonces, a la oficina que esta delegada, evaluar oportunamente las áreas involucradas con el fin de detectar las inconsistencias y corregirlas antes del cierre del período, dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

#### *4.2.1.2 Administración del Riesgo*

Toda entidad enfrenta unos niveles de riesgos derivados de fuentes internas y externas, que pueden llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizacionales. La Administración de la entidad, no se ha centrado en el manejo de los riesgos de todos los niveles y no ha realizado las acciones necesarias, para recuperar la cartera por Venta de Bienes a corto y largo plazo que asciende a \$52.233 millones. No ha identificado, valorado y controlado los riesgos que afectan el logro de los objetivos de confiabilidad y utilidad de la información contable y no ha adoptado estrategias que minimicen el riesgo. Además, siendo la cartera una cuenta representativa en la composición de la estructura del balance, afecta con ello la razonabilidad de los estados contables.

Además, se observa que las direcciones Financiera y Administrativa dependen en gran parte de la información que reporta el área de sistemas presentando con ello un riesgo en los resultados de la información, debido a:

- El cierre presupuestal no se puede ingresar al sistema sin la presencia del ingeniero de sistema. Igual situación ocurre para la impresión de los oficiales.
- Así mismo, en el área de almacén no se lleva el código contable de acuerdo con lo normado, debido a que la información depende también del área de sistemas.
- Existen problemas en el aplicativo. Es el caso de la subcuenta Bienes y Servicios que presenta saldo de \$329 millones y que se encuentra sin depurar debido a que dentro de la cuenta del pasivo se encuentra una cuenta denominada Proveedores de interfase que no viene siendo descargada por el sistema adecuadamente.

Todo lo anterior constituye riesgo para el área contable y su información, porque el usuario de los sistemas de información contable no tiene la suficiente autonomía para el manejo de de información y depende del área de sistemas de la CVP.

De otra parte, se presentan inconsistencias, sobre estimaciones, incertidumbres, reclasificaciones, cifras no reales y diferencias en las cifras de los Estados Contables, que afectaron su razonabilidad.

Con lo anterior, se incumple con lo estipulado en el literal e) del artículo 2 y el literal i) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993 y el artículo 5 de la Circular Externa No. 042 de agosto 23 de 2001, expedido por el Contador General de la Nación.

#### *4.2.1.3 Operacionalización de los Procesos Administrativos*

Se presenta diferencia en los saldos que presentan las áreas de contabilidad, cartera y almacén e Inventarios, no obstante que ambas áreas manejan el aplicativo “Formula 4 GL”. Lo anterior se presenta en razón que se carece de una interfase o línea que permita el manejo de la misma información con resultados iguales.

De otra parte, los manuales de procedimientos contables, de cartera y almacén e Inventarios no son actualizados periódicamente.

De otra parte, se detecto que el Director Financiero viene cumpliendo múltiples funciones como, la de tesorería (firma cheques, realiza las conciliaciones bancarias etc.), Presupuesto (firma ejecuciones presupuestales, expide CDP y Certificados de Registro Presupuestal etc.), controla la contabilidad financiera de la CVP como interventor del contrato y actualmente es responsable de cartera, con lo cual se establece que no hay la debida segregación de funciones, lo que afecta ostensiblemente los principios del control interno.

Lo anterior anteriormente expuesto no contribuye a garantizar la calidad del sistema del control interno, transgrediendo el párrafo segundo del artículo 1 y el literal e) del artículo 2 y el literal i) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993 y el artículo 5 de la Circular Externa No. 042 de agosto 23 de 2001, expedido por el Contador General de la nación.

#### *4.2.1.4 Sistemas de información y documentación*

Los canales de comunicación son deficientes y no permiten que la oficina de contabilidad efectúe los registros correspondientes en forma oportuna ocasionando con ello que se presente la sobrestimación de las cifras, la falta de depuración de las cuentas y ocasionando que no se cumpla con los principios de contabilidad Pública, en especial lo referente a la revelación, credibilidad y confiabilidad de la información.

Prueba de lo anterior es el hecho que las cifras no coinciden, pues al cotejar Notas de los Estados Contables de la cuenta Depósitos Recibidos de Terceros por \$4,370 millones frente al Formato CGN 96 - 001 - Saldo Libro Mayor por \$4.185 millones se encontró diferencia por \$185 millones. Igualmente, al verificar en el libro Mayor de contabilidad la cuenta Depósitos Recibidos de Terceros se determina una diferencia de \$103 millones, entre lo reportado en el mayor y la sumatoria de las sub cuentas que lo componen.

Con lo anterior, se incumple con el artículo 1 de la ley 87 de 1987. Así mismo se incumple el artículo 14, literal b parágrafo segundo del decreto No. 2145 de noviembre 14 de 1999 que establece *"Asesora y acompaña a las dependencias en la definición y establecimiento de mecanismos de control en los procesos y procedimientos, para garantizar la adecuada protección de los recursos, la eficacia y eficiencia en las actividades, la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros y el cumplimiento de las funciones y objetivos institucionales"*, y el numeral 5 de la Circular Externa No. 042 de agosto 23 del 2001, expedido por el Contador General de la Nación.

#### *4.2.1.5 Retroalimentación y mejoramiento continuo*

Al evaluar las actas del Comité Coordinador del SCI, se observa que el aporte al tema de Control Interno contable es mínimo; se estableció que al final del año 2004, en el Acta No 5 de 16 de diciembre, se trata lo referente al saneamiento contable y apenas se comenta sobre los estados contables presentados por la CVP ante los entes de control, por lo que se concluye que la participación del Comité Coordinador es muy limitada careciendo de políticas y estrategias de tipo contable que ayuden al mejoramiento continuo y a elevar la calidad del sistema de Control Interno Contable.

De otro lado, al evaluar el seguimiento del proceso de saneamiento contable, se observa que no se han adoptado estrategias que sirvan para cumplir con lo establecido en las normas que obligan a desarrollar esta acción incumpliendo la Ley 87 de 1993, artículo 13 que crea el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno; así mismo se incumple el artículo 8º del Decreto 1826 de 1994, que establece las funciones y el literal d del artículo 5º del Decreto 2145 de 1999, que indica que el Comité Coordinador de Control Interno será responsable como órgano de coordinación y asesoría para el diseño de estrategias y políticas orientadas al fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional, concordante con el artículo 5 de la Circular Externa No. 042 de agosto 23 del 2001, expedido por el Contador General de la Nación.

#### 4.2.2. Resultados de Auditoría a los Estados Contables

##### 4.2.2.1 Bancos y Corporaciones.

La Contraloría ha efectuado la revisión de las conciliaciones bancarias y encontró que en las cuentas que se relacionan a continuación existen partidas conciliatorias de vigencias antiguas que aún no se han depurado:

###### 4.2.2.1.1. Cuenta 1110050107 - Banco de Bogotá Cta. Cte. No. 041-10725-1

Cheques pendientes de cobro por \$8.528.000 de los meses de agosto y septiembre del 2003.

###### 4.2.2.1.2. Cuenta 1110050105 - Banco Colombia\_Cta. Cte. No. 34-011283-70

NC Sin registrar en libros por \$857.403.29 de los meses octubre, noviembre y diciembre de 2004.

Cheques pendientes de cobro por \$1.828.417 de los meses de septiembre y octubre del 2003.

Consignaciones en transito por \$4.530.314.45 de los meses octubre noviembre y diciembre del 2004.

NC registrada en libros y no en extracto por \$87.900 del 18 de diciembre de 2003.

###### 4.2.2.1.3. Cuenta 1110050102 - Banco Ganadero\_Cta. Cte. No. 0100000795

Consignaciones registradas en extracto y no en libros por valor de \$3.134.718.40 de los meses, julio, septiembre y octubre del año 2002; abril, junio y octubre del año 2003 y junio, julio. Agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2004. Según el oficio No. CI-05-048 del 15 de junio de 2005, la CVP ha reducido esta diferencia a \$1.175.000.

###### 4.2.2.1.4. Cuenta 11105001108 - Banco Davivienda Cta. Cte. No. 0088-6999-9980

Cheques pendientes de cobro por \$1.109.151.045 de los meses junio, septiembre, octubre, noviembre y diciembre del 2003, febrero, marzo, abril, mayo, junio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2004. Según el oficio de respuesta a las observaciones No. CI-05-048 del 15 de junio de 2005, la administración depuró la cuenta por lo que el monto de los cheques pendientes de cobro en esta cuenta es de de \$415.340.112.

4.2.2.1.5. Cuenta 111006108 - Banco Davivienda Cta. Cte. No. 008-0019-8692

NC registrada en extracto y no en libros por \$5.711.961.62 de los meses septiembre del año 2002; octubre y diciembre del año 2003 y enero, febrero, junio, julio, septiembre, noviembre y diciembre de 2004.

4.2.2.1.6. Cuenta 1110060110 - Banco Granahorrar Cta. Cte. No. 1879-0004059-1

NC Sin registrar en libros por \$4.994.382.42 de los meses octubre y diciembre de 2002; enero, abril, octubre y noviembre del año 2003 y abril, junio, agosto, septiembre, noviembre y diciembre de 2004.

4.2.2.1.7. Cuenta 1110050104 - Banco Occidente\_Cta. Cte. No. 25103900-4

- NC consignaciones sin registrar en libros por \$316.343.677.98 de los meses junio y diciembre de 2002; abril, mayo y noviembre del año 2003 y febrero, marzo abril, mayo, junio, agosto, septiembre, octubre noviembre y diciembre de 2004. En el año 2005 la Caja ha efectuado ajustes que reducen el monto de NC sin registrar a \$14.662.986.62.
- Cheques pendientes de cobro por \$1.321.119.597 de los meses marzo y diciembre de 2003; agosto, y diciembre del 2004, cifra que durante el 2005 ha sido reducida a \$32.647.000.

Por lo expuesto anteriormente, se observa que continúan sin depurar partidas conciliatorias a diciembre 31 de 2004, incumpliendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, numerales 1.2.1.del postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, numerales 1.2.2.1, 1.2.2.2. y 1.2.3. , Relacionados con la gestión, control y objetivos específicos de gestión de la Contabilidad Pública en cuanto a la oportunidad, objetividad y verificable señaladas en los numerales 1.2.5.1. 1.2.5.2 y 1.2.5.5., Respectivamente.

Además, en el cuadro de seguimiento al Saneamiento Contable presentado por la Caja en la cuenta anual rendida a la Contraloría (informe de control interno contable folios 11 al 15) la administración no manifiesta nada en relación con la depuración de las conciliaciones bancarias. Lo anterior demuestra que esta incumpliendo la Ley 716 del 24 de diciembre de 2001, Decreto No. 1282 de 2002 Circular Externa No. 050 del 23 de agosto de 2002, Circular Externa No. 042 del 23 de agosto de 2001, Decreto 1914 del 19 de julio del 2003 y la ley 901 del 26 de julio de 2004.

De otro lado, referente a los cheques de más de seis meses, en estos se ha presentado el fenómeno de la prescripción de que trata los artículos 721 y 730 del Código de Comercio. Por lo tanto la administración ha incumplido el deber de anularlos liberando estos recursos reclasificando estas cuenta en los libros de contabilidad.

#### 4.2.2.2 Deudores:

4.2.2.2.1 Al comparar los saldos contables de la cuenta deudores - subcuenta Venta de Bienes por valor de \$52.333 millones frente al informe de cartera por \$44.489 millones, se determina una sobreestimación de \$7.844 millones al 31 de diciembre de 2004, lo que afecta las cifras de los estados contables.

CUADRO COMPARATIVO No. 8  
(Cifras en millones)

Código	Nombre De La Cuenta	Saldo Contable a 31/12/04	Saldo Según Cartera a 31/12/04	Diferencias
	Activo Corriente			
14	Deudores			
1406	Venta De Bienes	27.158	22.935	4.223
	Activo Corriente			
14	Deudores			
1406	Venta De Bienes	25.175	21.554	3.622
	Total Contabilidad Y Cartera	52.333	44.489	7.844

Fuente: Caja de la Vivienda Popular - Contabilidad y Cartera.

Así mismo, se observa que la diferencia persiste incrementándose a diciembre 31 de 2004, de conformidad con el Seguimiento al Plan de Mejoramiento del año 2003 por valor de \$4.049, incumpliendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, numerales 1.2.1.del postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, numerales 1.2.2.1, 1.2.2.2. y 1.2.3. , relacionados con la gestión, control y objetivos específicos de gestión de la Contabilidad Pública en cuanto a la oportunidad, objetividad y verificable señaladas en los numerales 1.2.5.1. 1.2.5.2 y 1.2.5.5., Respectivamente.

Además, en el Seguimiento al Saneamiento Contable la administración manifiesta "*Pendiente de adelantar análisis y conciliación entre el saldo del modulo de cartera y el modulo de contabilidad*", lo anterior demuestra que esta incumpliendo la Ley 716 del 24 de diciembre de 2001, Decreto No. 1282 de 2002 Circular Externa No. 050 del 23 de agosto de 2002, Circular Externa No. 042 del 23 de agosto de 2001, Decreto 1914 del 19 de julio del 2003 y la ley 901 del 26 de julio de 2004. Según oficio de

explicaciones No. CI-05-048 del 15 de junio de 2005, la administración presenta toda su gestión de depuración para que las dos áreas presenten sumas iguales, pero esta pendiente de la aprobación del comité de saneamiento contable por lo que no se acepta la respuesta.

4.2.2.2. Se observa que contabilidad lleva involucrada en la cuenta Venta de Bienes o créditos ordinarios los créditos puente. Por lo anterior no es cotejable con cartera, tampoco se puede llevar un adecuado control de esos dineros, porque no existe el registro discriminado de ingresos, egresos y saldos, sino global.

#### 4.2.2.3 *Otros Deudores*

4.2.2.3.1. En la subcuenta 14702801-Inversión Financiera en Reclamación - ALIANZA FIDUCIARIA, se observa un saldo a 31 de diciembre de 2004 de \$525.00 millones correspondientes a dos (2) unidades transactivas emitidas por dicha entidad financiera en reemplazo de los CDT de Leasing Capital Nos 0964 por \$152.63 millones y 0965 por \$517.97 millones, de los cuales en junio 23 de 1998 la CVP ha recibió la suma de \$85.73 millones. A la fecha de éste dictamen no se encuentra evidencia de las acciones realizadas por la entidad para la recuperación total de estos recursos.

4.2.2.3.2. En la subcuenta 147009007 - el Convenio - Dic. Ciudad Bolívar por valor de \$563 millones, pertenece a una donación de la Comunidad Económica Europea para que Ciudad Bolívar mejore sus viviendas: la CVP, entregó éstos recursos para que lo administrara la Corporación Minuto de Dios desde mayo de 2001; se observa que la cuenta esta mal clasificada porque no lo maneja el FDL Ciudad Bolívar sino la Corporación Minuto de Dios. La respuesta dada por la administración en el oficio CI-05-048 de junio 15 de 2005 demuestra que sólo se corrigió el nombre de la cuenta por lo que la respuesta no se acepta.

4.2.2.3.3. Así mismo, hemos podido evidenciar la existencia de partidas contables en la cuenta de otros deudores que no han surtido el trámite de legalización y que es preciso entrar a analizar:

La subcuenta 147030001 Enajenación Propiedad Planta y Equipo - FDL Usaquén - Tibabita por valor de \$147 millones, presenta el saldo a favor de la CVP que el Departamento Administrativo de Bienestar Social adeuda por la venta del lote Tibabita, sobre el cual la Caja sólo ha recibido el 50% del valor, sin que se evidencien acciones contundentes tendientes a la legalización de la negociación, la recuperación del saldo y la elaboración de la correspondiente escritura pública.

La subcuenta I14709011 negociación Lotería de Bogotá por \$9 millones, presenta una situación similar a la anterior, pues Caja de Vivienda Popular efectuó la venta de un predio a la Lotería de Bogotá y hasta la fecha no se ha realizado la correspondiente legalización del mismo.

Todo lo descrito anteriormente, está incumpliendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, numerales 1.2.1. del postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, numerales 1.2.2.1, 1.2.2.2. y 1.2.3., relacionados con la gestión, control y objetivos específicos de gestión de la Contabilidad Pública en cuanto a la oportunidad, objetividad y verificable señaladas en los numerales 1.2.5.1. 1.2.5.2 y 1.2.5.5., respectivamente.

En el cuadro de seguimiento al Saneamiento Contable presentado por la Caja en la cuenta anual rendida a la Contraloría (informe de control interno contable folios 11 al 15) la administración no manifiesta nada en relación con la depuración de las conciliaciones y legalización de estas cuentas, incumpliendo la Ley 716 del 24 de diciembre de 2001, Decreto No. 1282 de 2002 Circular Externa No. 050 del 23 de agosto de 2002, Circular Externa No. 042 del 23 de agosto de 2001, Decreto 1914 del 19 de julio del 2003 y la ley 901 del 26 de julio de 2004.

#### 4.2.2.4. Provisión

El valor de la provisión de cartera por edades de la venta de bienes, se encuentra sobre estimada en razón que se calculó el valor de \$24.440 millones sobre el 100% de la cartera a corto plazo.

CUADRO CLASIFICACION No. 9  
(Cifras en millones)

Código	Nombre De La Cuenta	Porcentaje %	Saldo Contable a 31/12/04
1480	Provisión para Deudores		
148011	Venta De Bienes		24.440.
14801101	Por Vivienda		
1480110101	De una a tres cuotas	5	389.
1480110102	De cuatro a seis cuotas	10	198.
1480110103	De siete a doce cuotas	15	930.
	Total Corto Plazo		1.517
1480110104	De trece y más cuotas	25	22.923.
	Total Largo Plazo		22.923.

Fuente: Caja de la Vivienda Popular - Contabilidad y Cartera.

Como se observa en el cuadro anterior, los porcentajes provisionados por la administración de acuerdo con el estado de cartera de Venta de Bienes por edades, no los clasifico en debida forma, pues la administración clasifica un mayor valor de provisión por \$22.923 millones al Préstamo Hipotecario a corto plazo, dejando de provisionar el Préstamo Hipotecario a largo plazo, que equivale al 25%. Con lo anterior se Incumple lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, Capitulo III, numeral 1.2.7.3., en donde se evidencia que la provisión no se presento en forma clasificada en corriente y no corriente.

#### 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 por \$3.891 millones frente al reporte de Inventario de Inmuebles por la suma de \$3.595 millones se determino una sobre estimación de \$296 millones:

CUADRO COMPARATIVO No. 10  
(Cifras en millones)

Código Contable	Nombre de la Cuenta	Saldo Contable 31 /12/04	Reporte Urbanizaciones 31/12/04	Diferencia
1605	Terrenos	178.	1.102	-924
1640	Edificios	732.	2.493	-1.761
199900	Valorizaciones	2.981.	0	2.981
	Total	3.891	3595	296.

Fuente: Caja de la Vivienda Popular - Contabilidad y Urbanizaciones

En el cuadro anterior se observa que la Administración no ha hecho gestión pues no ha depurado ni clasificado ni conciliado con la oficina de Urbanización.

4.2.2.5.2. Según Acta de visita realizada a la Dirección Financiera el 23 de mayo de 2005 y Ayuda de Memoria No. 3 se constato que en la cuenta Terrenos, edificios y valorizaciones, la contabilidad no tiene registrados 1082 bienes que según el DACD figuran a nombre de la Caja, por lo anterior la administración manifiesta " Estos predios corresponden a lotes que ya han sido vendidos y que por cualquier circunstancia no se ha realizado el cambio de nombre en el catastro. La dirección Financiera no podría registrar algo que ya esta vendido".

Además, los lotes cedidos por el Distrito a la Caja mediante escritura No 686 de agosto 29 de 2002 no se encuentran debidamente registrados y valorizados en la contabilidad de la entidad.

Por otra parte, la C.V.P. no lleva el registro contablemente, ni el control de los predios que son entregados en los procesos de reubicación de familias, que han entregado hasta el año 2004.

Todo lo descrito anteriormente, está incumpliendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, numerales 1.2.1. del postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, numerales 1.2.2.1, 1.2.2.2. y 1.2.3., relacionados con la gestión, control y objetivos específicos de gestión de la Contabilidad Pública en cuanto a la oportunidad, objetividad y verificable señaladas en los numerales 1.2.5.1. 1.2.5.2 y 1.2.5.5., respectivamente.

#### 4.2.2.6. Bienes Muebles en Bodega

4.2.2.6.1. En la cuenta 1635 “Bienes muebles en Bodega”, se refleja un saldo \$599 millones, cifra que no se encuentra registrada en el almacén, originando una sobre estimación por esta suma. Al respecto, la Dirección Administrativa manifiesta que no hay Bienes devolutivos en Bodega.

Al comparar los saldos contables de las cuentas Maquinaria y Equipo, Muebles, Enseres y Equipo de Oficina, Equipo de Comunicación y Computación, Equipo Transporte Tracción y Elevación, Equipo de Comedor y Cocina por \$711 millones frente al reporte de Inventario devolutivo valorizado - Dirección administrativa por un valor de \$663 millones se determina una sobre estimación de \$49 millones

CUADRO COMPARATIVO No. 11  
(Cifras en millones)

Código Contable	Nombre de La Cuenta	Saldo Contable 31/12/04	Reporte Dirección Administrativa 31/12/04	Diferencia
1655	Maquinaria y Equipo	38.		
1665	Muebles, Enseres y Equipo Oficina	316.		
1670	Equip. de Comunicación y Computación	293.		
1675	Equipo Transp. Tracción y Elevac.	63.		
1680	Equipo de Comedor Y Cocina	2.		
	Total	712.	663.	49.

Fuente: Caja de la Vivienda Popular - Contabilidad y Urbanizaciones.

Por lo expresado para el Grupo de Propiedad Planta y Equipo y lo citado en el cuadro anterior se observa que la Administración no ha hecho gestión pues no ha depurado ni conciliado con la Dirección Administrativa. Por lo expuesto anteriormente, está incumpliendo lo normado en la Resolución 400 de 2000 en el

Plan General de Contabilidad Pública, numerales 1.2.1. del postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, numerales 1.2.2.1, 1.2.2.2. y 1.2.3., Relacionados con la gestión, control y objetivos específicos de gestión de la Contabilidad Pública en cuanto a la oportunidad, objetividad y verificable señaladas en los numerales 1.2.5.1. 1.2.5.2 y 1.2.5.5., Respectivamente.

Además, en el cuadro de seguimiento al Saneamiento Contable presentado por la Caja en la cuenta anual rendida a la Contraloría (informe de control interno contable folios 11 al 15) la administración no manifiesta nada en relación con la depuración de las conciliaciones y legalización de estas cuentas. Lo anterior, demuestra que esta incumpliendo la Ley 716 del 24 de diciembre de 2001, Decreto No. 1282 de 2002 Circular Externa No. 050 del 23 de agosto de 2002, Circular Externa No. 042 del 23 de agosto de 2001, Decreto 1914 del 19 de julio del 2003 y la ley 901 del 26 de julio de 2004.

También, el responsable del inventario devolutivo que es la Dirección Administrativa no esta clasificando bajo la denominación con que se agrupan las cuentas, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.3 Fuente y Clasificación de los Bienes; 2.3.1.1 Bienes Muebles en Almacén o Bodega; 2.3.1.2 Bienes Devolutivos y 2.3.2.1 Casos particulares - cargos Diferidos en Servicio del Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital, adoptado mediante la Resolución No. 001 del 20 de septiembre del 2001, expedido por el Contador General de Bogotá.

#### 4.2.2.7. Otros Activos:

4.2.2.7.1. Al comparar el saldo contable de la cuenta 1910 Cargos diferidos - Materiales y Suministro por \$138.69 millones frente al informe de Conteo Físico de consumo en la Bodega por \$15.10 millones a diciembre 31 de 2004 se determina una sobre estimación de \$123.58 millones:

CUADRO COMPARATIVO No. 12  
(Cifras en millones)

Código Contable	Nombre de La Cuenta	Saldo Contable 31/12/04	Reporte Almacén 31/12/04	Diferencias
1910	Cargos Diferidos			
191001	Materiales Y Suministros	138.685.467,79		
19100101	Drogas Y Elementos Médicos	112.677,61		
19100104	Materiales Para Construcción	18.743.149,14		
19100105	Útiles Para Escrit. Papelería	8.860.525,39		



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Código Contable	Nombre de La Cuenta	Saldo Contable 31/12/04	Reporte Almacén 31/12/04	Diferencias
19100106	Equipo Y Maquinaria para Cocina	0,00		
19100107	Repuestos, Maquinaria	3.298.901,64		
19100108	Aseo Y Vestuario	1.375.727,62		
19100109	Vestuario Y Ropa De Dotación	3.647.621,39		
19100110	Libros Y Bibliotecas	1.768.846,00		
19100112	Otros Elementos De Consumo	100.773.619,00		
19100113	Equipo De Comunicación	104.400,00		
	Totales	138.685.467,79	15.102.385,61	123.583.082

Fuente: Caja de la Vivienda Popular -Contabilidad, Coordinador Canteo Físico y P.U. Servicios Generales

Por lo indicado, se evidencia que continúan sin depurar partidas conciliatorias, incumpliendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, numerales 1.2.1. del postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, numerales 1.2.2.1, 1.2.2.2. y 1.2.3., Relacionados con la gestión, control y objetivos específicos de gestión de la Contabilidad Pública en cuanto a la oportunidad, objetividad y verificable señaladas en los numerales 1.2.5.1. 1.2.5.2 y 1.2.5.5., Respectivamente.

También, se observa poca gestión por parte de la CVP, la Administración suministró actas de Bienes de consumo a dar de baja, evidenciándose que no lleva la codificación correspondiente y por lo tanto no se puede verificar los a que rubro pertenecen los elementos de acuerdo con el numeral 2.3.2 Otros Activos – Cargos Diferidos de la Resolución No. 001 de 2001 expedido por el Contador General de Bogotá.

#### 4.2.2.8. Cuentas por Pagar:

4.2.2.8.1. En las cuentas por pagar sub cuenta, 240101 Bienes y Servicios, se refleja un saldo contable de \$329 millones sin depurar, por lo que la cifra no es real; según informes presupuestales, no quedaron cuentas por pagar al 31 de diciembre de 2004.

4.2.2.8.2. Al verificar en el libro Mayor de contabilidad la cuenta 2455 Depósitos Recibidos de Terceros, se determina una diferencia de \$103 millones, dado que la Sumatoria de las subcuentas que la conforma, 24550605 Otros Depósitos por \$992 y 24550606\_Depósitos a Favor de Terceros por \$3,091, arroja un total de \$4.083 millones, mientras que la cuenta principal presenta un saldo de \$4.185 millones. En la respuesta dada por la administración se manifiesta que se corrigió

el nombre de la cuenta pero que no poseen el soporte correspondiente, por lo que la respuesta no se acepta.

CUADRO No 13  
(Cifras en millones)

Código Contable	Nombre de la Cuenta	Saldo Libro mayor 31/12/04	Sumatoria libro auxiliar 31/12/04	Diferencias
2455	Depósitos Recibidos de Terceros	4,186		
24550605	Otros Depósitos		992	
24550606	Depósitos a favor de Terceros		3,091	
	<b>TOTALES</b>	4,186	4.083	103

Fuente: Caja de la Vivienda popular - Contabilidad

4.2.2.8.3. Al cotejar notas de los Estados Contables de la cuenta 2455 Depósitos Recibidos de Terceros por \$4,370 millones frente al Formato CGN 96 - 001 - Saldo Libro Mayor por \$4.185 millones se observa una diferencia de \$184 millones.

CUADRO No. 14  
(Cifras en millones)

Código Contable	Nombre de La Cuenta	Notas Estados Contables 31/12/04	Formato CGN 96-001 31/12/04	Diferencias
2455	Depósitos Recibidos de Terceros	4,370	4.186	184

Fuente: Caja de la Vivienda popular - Contabilidad

Por lo señalado en el Grupo de Cuentas por pagar y en el cuadro anterior la administración manifiesta que pertenece a la cuenta Obligación Investigación Administrativa pero en la Notas de Carácter Especifico No. 2455 Depósitos Recibidos de Terceros no explica nada al respecto.

Así mismo, se evidencia que continúa sin depurar partidas conciliatorias a diciembre 31 de 2004, incumpliendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, numerales 1.2.1.del postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, numerales 1.2.2.1, 1.2.2.2. y 1.2.3., Relacionados con la gestión, control y objetivos específicos de gestión de la Contabilidad Pública en cuanto a la oportunidad, objetividad y verificable señaladas en los numerales 1.2.5.1. 1.2.5.2 y 1.2.5.5; numerales 1.2.4.4 y 1.2.5.3, en cuanto a ser comparable y consistente, Respectivamente y él capítulo II, quia 1118, numeral 1.2.7.2 Forma de llevar los libros.

#### 4.2.2.9. Provisión para Contingencias

En la subcuenta Litigios y Demandas por valor de \$943 millones se observa que existen procesos laborales y administrativos sobre los cuales la administración no suministró los soportes para comprobar su legalidad a través de jurídica para saber el estado del proceso y el motivo por el cual se provisionó.

#### 4.2.2.10. Ingresos:

Al cotejar el saldo contable de la cuenta Transferencias, subcuenta 440315 Distrital- Administración Central por \$11.802 millones frente al reporte de ejecución mensual activa - Reconocimientos de Presupuesto por \$11.850 millones se observa una sub estimación de \$48 millones.

CUADRO No 15  
(Cifras en millones)

Código Contable	Nombre de La Cuenta	Saldo libro mayor 31/12/04	Ejecución mensual activa - reconocimientos	Diferencias
440315	Distrital- Administración Centra	11.802		
2-2	Transferencias		7.240	
0801	Transferencias D.C.		4.610	
	totales	11.802	11.850	48

Fuente: Caja de la Vivienda popular - Contabilidad - Presupuesto

En el cuadro anterior se evidencia que esta cuenta reciproca no coinciden con el área Presupuesto, por lo que se incumple lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, numerales 1.2.1.del postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, numerales 1.2.2.1, 1.2.2.2. y 1.2.3., relacionados con la gestión, control y objetivos específicos de gestión de la Contabilidad Pública en cuanto a la oportunidad, objetividad y verificable señaladas en los numerales 1.2.5.1. 1.2.5.2 y 1.2.5.5; numerales 1.2.4.4 y 1.2.5.3, en cuanto a ser comparable y consistente, respectivamente

#### 4.2.2.11. Cuentas de Orden Deudoras

Al cotejar el saldo contable de la cuenta 830000, Deudoras de Control por \$28,011 millones, frente al Formato CGN 96 - 001 por \$27,990 millones, se observa una sobre estimación de \$20,526 millones.

CUADRO No. 16  
(Cifras en millones)

Código Contable	Nombre de La Cuenta	Libro mayor 31/12/04	Formato CGN 96-001 31/12/04	Diferencias
830000	Deudoras De Control	28,011	27,990	20,526

Fuente: Caja de la Vivienda popular - Contabilidad

Se observa que continúan sin depurar partidas conciliatorias a diciembre 31 de 2004, incumpliendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, numerales 1.2.1. del postulado de confiabilidad de la Contabilidad Pública, numerales 1.2.2.1, 1.2.2.2. y 1.2.3., relacionados con la gestión, control y objetivos específicos de gestión de la Contabilidad Pública en cuanto a la oportunidad, objetividad y verificable señaladas en los numerales 1.2.5.1. 1.2.5.2 y 1.2.5.5; numerales 1.2.4.4 y 1.2.5.3, en cuanto a ser comparable y consistente, Respectivamente y el capítulo II, quia 1118, numeral 1.2.7.2 Forma de llevar los libros.

Se incumple además la Ley 716 del 24 de diciembre de 2001, Decreto No. 1282 de 2002 Circular Externa No. 050 del 23 de agosto de 2002, Circular Externa No. 042 del 23 de agosto de 2001, Decreto 1914 del 19 de julio del 2003 y la ley 901 del 26 de julio de 2004.

#### 4.3. AUDITORÍA AL PRESUPUESTO

##### 4.3.1. Análisis presupuestal de ingresos

Para la vigencia fiscal de 2004, la Caja de la Vivienda Popular aprobó un presupuesto definitivo de ingresos de \$20.211.25 millones y contó con una disponibilidad inicial de recursos en tesorería de \$3.221.29 millones<sup>33</sup>, constituyendo así un potencial de ingresos de \$23.432.54 millones. El valor registrado por la entidad en su informe de ejecución presupuestal de ingresos es de \$20.211.25 millones, inferior en un 2.08% nominal frente a lo previsto en la vigencia de 2003. La estructura de ingresos se programó de la siguiente forma: un 35.05% como ingresos corrientes generados por la actividad propia de la entidad, un 59.48% de transferencias de la Administración Central y un 5.47% de recursos de capital. (ver cuadro No 5)

A 31/12/04 la ejecución de ingresos muestra un comportamiento bajo del 73.55%, situación que obedece a lo observado en el recaudo de transferencias, así:

<sup>33</sup> Cifra registrada en el boletín mensual de tesorería con corte a 31/12/03. Este valor no fue incluido por la CVP en su informe de ejecución de ingresos.

- ✓ Los ingresos por transferencias se recaudaron en cerca de la mitad de lo previsto, es decir \$7.239.91 millones (60.23%), quedando un saldo pendiente de recaudo de \$4.780.75 millones, cifra que fue avalada mediante la comunicación 2005EE17179 de febrero 22/05, de la Dirección Distrital de Presupuesto en la que certificó los reconocimientos de la Caja de la Vivienda Popular así (millones):

Transferencias para funcionamiento	\$327.00
Transferencias para inversión aporte ordinario	1.206.16
Transferencias para inversión – Proyecto sur con Bogotá	111.92
<b>TOTAL</b>	<b>3.645.08</b>

La diferencia con el saldo por recaudar de \$1.135.67 millones corresponde a la anulación de saldos de reserva constituidas a 31/12/04 por \$376.44 millones y a recursos no comprometidos por la caja en el 2004.

- ✓ En el informe de ejecución presupuestal de la vigencia 2003, la ejecución de este rubro sólo alcanzó el 21.95% quedando un saldo por recaudar en las transferencias del Distrito de \$6.106.90 millones, que para la vigencia fiscal analizada se cuantifica en \$4.610.08 millones<sup>34</sup>, evidenciando un fuerte rezago en la disponibilidad de recursos por esta fuente para la Caja con impacto en la contratación de cada vigencia, por lo que se debió utilizar la figura de la constitución de reservas presupuestales en cuantía de \$6.906.26 millones.

La Caja recibió transferencias por reconocimientos de la vigencia 2003 en cuantía de \$4.610.08 millones, lo que significa que la SHD sólo le giró a la entidad el 75.5% del total de transferencias pendientes de giro a 31/12/03 (\$6.106.9 millones).

No obstante, la entidad presentó compromisos sin giro a 31/12/03 por \$7.048.00 millones en reservas definitivas que fueron pagadas en la vigencia 2004, situación que indica que la Caja debió cancelar obligaciones contraídas en el 2003 con presupuesto del 2004 en cuantía de \$2.437.93 millones, con la consecuente afectación del presupuesto de la vigencia 2004.

En relación con las otras fuentes de ingresos (recursos propios y de capital), se observa un desempeño positivo, toda vez que su ejecución alcanzó el 92.8%. No

<sup>34</sup> Cifra efectivamente recaudada según comprobantes de ingreso a tesorería

obstante se resalta la baja ejecución mostrada en el rubro de amortización de cartera que sólo alcanzó un recaudo de \$3.235.79 millones (71.91%) inferior en \$666.35 millones en relación con la vigencia anterior<sup>35</sup>.

Por último, la CVP recaudó \$3.235.79 millones por el rubro 212040403 “Amortización Cartera CVP” de los \$4.500.00 millones programados (71.91% de ejecución). Para lograr este cometido, la entidad incluyó en el presupuesto de gastos de inversión los rubros 3311204300257 “Fortalecimiento de la gestión de cartera institucional” y 0163 del Plan de Desarrollo anterior, por medio de los cuales la entidad gastó total de \$337.05 millones, cifra que representa el 10.42% de los ingresos obtenidos por recuperación de la cartera. En las últimas vigencias fiscales, la Caja presentó el siguiente comportamiento en sus cuentas presupuestales relacionadas con la amortización de cartera:

CUADRO No. 17  
GASTOS INCURRIDOS EN LA RECUPERACION DE CARTERA HIPOTECARIA 2001-2004  
Millones de pesos

años	Ingresos recuperación cartera	% ejec	Gastos de inversión cartera <sup>36</sup>
2004	3.235.79	71.91	425.02
2003	3.902.10	65.00	545.60
2002	4.333.33	120.37	0.0
2001	3.897.36	62.70	0.0

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección de Infraestructura y Transporte - Subdirector de Fiscalización – Informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral vigencias 2001 a 2003

Como se puede apreciar, el comportamiento observado en los ingresos por recuperación de cartera es descendente desde el año 2001 hasta el 2003 con excepción de la vigencia 2002, cuando se presentó una recuperación mayor. Esta situación es contraria al comportamiento que muestra el saldo de la cartera de la Caja que presenta un aumento entre estas mismas vigencias de \$35.668 millones.

El comportamiento observado demuestra que los esfuerzos realizados por la Caja para recuperar cartera han sido infructuosos y por el contrario, la inversión

<sup>35</sup> Es de señalar que la principal fuente de ingresos Corrientes de la Caja la constituye la recuperación de cartera y que la cartera hipotecaria muestra un comportamiento creciente en las dos últimas vigencias, lo que indica ineficiencia en los procedimientos de recaudo y problemas de irrecuperabilidad de cartera que han obligado a la Caja aprovisionar en más del 80% la cartera corriente de la entidad.

<sup>36</sup> Para el año 2004, el valor incluye lo cancelado por la CVP mediante el contrato de servicio de consultoría MB-33/04 suscrito con el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional CENAC por valor de \$87.97 millones, con el objeto de realizar un censo de tenencia de cartera y un estudio socio económico de los usuarios de crédito de la CVP.

realizada durante los dos últimos años por valor de \$882.65 millones no presenta efecto alguno sobre el comportamiento de los deudores hipotecarios de la CVP.

Adicionalmente, las proyecciones presupuestales realizadas por la entidad en el rubro de ingresos por amortización de la cartera, no han sido reales por lo que las ejecuciones presupuestales presentan niveles realmente bajos en relación con lo inicialmente estimado.

#### 4.3.2. Presupuesto de Gastos

Lo programado presupuestalmente como apropiación para gastos, se ejecutó en un 90.11%, con autorizaciones de giro bastante bajas del 50.75% lo cual implica que la alta ejecución pasiva registrada se sustenta principalmente en apropiaciones reservadas para atender en la vigencia siguiente, como se muestra en el cuadro No 6.

Es claro que durante la vigencia en análisis, se efectuaron traslados presupuestales entre varios rubros, no obstante, hubo apropiaciones que se acreditaron en porcentajes que superan lo inicialmente programado, tales como:

- ✓ Subsidio de Alimentación (409.71%).
- ✓ Honorarios Entidad (220.53%).
- ✓ Prima Semestral (100.88%)
- ✓ Quinquenio (140.47%).
- ✓ Bienestar e incentivos (228.57%).

Respecto a los saldos de reservas presupuestales asumidos a 31 de diciembre de 2003 y programados para pagar en el 2004 (\$7.656.92 millones), se ejecutaron en giros \$7.048.00 millones (92.05%), y se realizaron anulaciones por \$608.82 millones, sin que se presentaran compromisos pendientes para el año 2005.

Los gastos de inversión muestran un alto nivel de ejecución del 87.68%, sin embargo, con autorización de giro sólo se llegó a un 38.24%, lo cual implica que más de la mitad de los compromisos adquiridos por la Caja quedaron pendientes para cumplirse en el 2005.

Llama la atención la ejecución mostrada por el rubro 3311202110208 “coordinación del programa de mejoramiento integral de barrios” que tan sólo se ejecutó en un 68.36% (\$2.358.95 millones) y que presenta giros efectivos del 25.66%, demostrando graves deficiencias en la capacidad administrativa para

cumplir con las metas financieras propuestas en el Plan de Desarrollo para el proyecto analizado.

Por otra parte, la planeación de la ejecución presupuestal no es adecuada, el 27.38% de la ejecución presupuestal de gastos fue realizada en el último mes del año, monto que equivale también a lo ejecutado en el trimestre octubre - diciembre de 2004<sup>37</sup>.

En relación con la ejecución del Plan de Desarrollo vigencia 2004 -inversión directa-, la Caja de la Vivienda Popular, realizó el proceso de armonización presupuestal programando inversiones para proyectos de los objetivos: Eje Urbano Regional – Hábitat desde los barrios y las Unidades de Planeación Zonal – UPZ por \$11.517.55 millones y Objetivo Gestión Pública Humana – Administración Moderna y Humana por \$223.52 millones. Al finalizar la vigencia la ejecución de los dos objetivos alcanzó el 85.3%, pero las autorizaciones de giro en su conjunto no superaron el 25.0%, lo cual implica que, por castigo presupuestal, algunos proyectos programados para el 2004 deberán aplazarse para el 2005.

La situación descrita afectó especialmente la ejecución del programa principal de la Caja de la Vivienda Popular “Hábitat desde los barrios y las Unidades de Planeación Zonal –UPZ”, que presenta en todos sus tres (3) proyectos ejecuciones presupuestales bajas así:

- ✓ Proyecto 0208 “Coordinación del programa de mejoramiento integral de barrios” con un presupuesto ejecutado del 68.36% (\$3.258.95 millones) y unos giros acumulados de sólo \$605.29 millones (17.54%).
- ✓ Proyecto 3075 “Reasentamiento de hogares ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable” con una ejecución del 92.04% (\$6.603.30 millones) y giros totales de \$1.741.32 millones (24.27%).
- ✓ Proyecto 7328 “Mejoramiento de vivienda en sus condiciones físicas y de titularidad”. Presenta una ejecución del 93.70% (\$836.67 millones) y unos giros acumulados de sólo \$137.29 millones (15.38%).

---

<sup>37</sup> El comportamiento mostrado en la ejecución del último trimestre, obedece a una ejecución negativa de \$1.784.58 millones observada en el mes de octubre por virtud de una anulación de reservas dentro del proyecto 3075 por valor de \$2.366.29 millones. La reserva anulada corresponde a la No 080135 expedida el 31/08/04 por valor de \$5.423.84 millones para amparar el convenio inter administrativo 044 de 2004 suscrito con el FDL Ciudad Bolívar, en su reemplazo se expidió el certificado No 100022 de octubre 12/04 por valor de \$2.047.648.655.

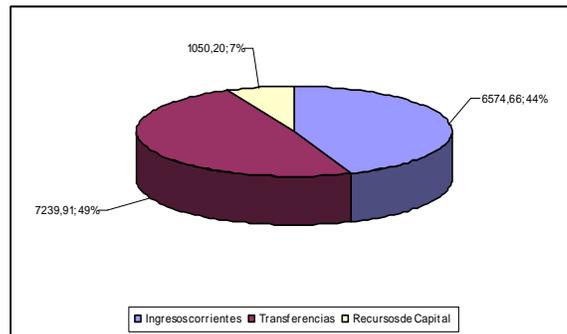
Lo anterior significa que la administración fue ineficiente en la ejecución del presupuesto de inversión destinado al cumplimiento del Plan de Desarrollo de la presente administración, situación que no tiene justificación alguna, pues como se observa en el informe de ejecución presupuestal presentado a la Contraloría, durante el primer semestre de 2004, la Caja ejecutó en debida forma el presupuesto del Plan de Desarrollo anterior “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, con una ejecución acumulada del 99.15% y giros totales de \$2.968.26 millones (94.28%).

#### 4.3.3. Indicadores de gestión presupuestal (ejecución)

✓ Fuente de recursos (millones de pesos)

Ingresos corrientes	6.574.66
Transferencias	7.239.91
Recursos de capital	1.050.20

Grafico No 3



✓ Autonomía presupuestal (Ingresos corrientes / Ingreso total)

$$(6.574.66 / 14.864.77) = 44.23\%$$

Por cada peso que ingreso a la entidad en el 2004, sólo 44.23 centavos corresponden a recursos propios de la entidad, lo que indica que en un 56% la Caja depende de recursos exógenos, especialmente de transferencias que representan el 48.71% de sus ingresos.

Es de señalar que el 43.35% de los recursos propios (\$2.850 millones) corresponden al rubro de otras rentas contractuales, aportes del Fondo de

Desarrollo Local Ciudad Bolívar de acuerdo con el convenio inter administrativo 044 de 2004 y por lo tanto, en realidad no pertenecen a recursos generados por la CVP. En estas condiciones, el indicador de autonomía presupuestal planteado arroja el siguiente resultado:

(Ingresos Corrientes - Otras Rentas Contractuales / Ingresos Total

$$(6.574.66 - 2.850 / 14.864.77) = 25.06\%$$

Lo anterior indica que por cada peso ingresado a la entidad en el 2004, sólo 25.06 centavos han sido generados por la actividad propia de la entidad.

De otro lado, de los recursos propios de la entidad un porcentaje significativo corresponde a la recuperación de la cartera morosa como se detalla en el siguiente indicador:

(Amortización de cartera / Ingreso corrientes)

$$(3.235.79 / 6.574.66) = 49.22\%$$

Este resultado muestra que la mitad de los ingresos generados por la Caja corresponden a la recuperación de cartera. En estas condiciones, una vez la entidad logre castigar la totalidad de sus acreencias, se quedaría prácticamente sin recursos propios, pues del total de ingresos corrientes recibidos durante la vigencia en análisis, el 43% corresponde al rubro de otras rentas contractuales producto especialmente del convenio suscrito con el FDL Ciudad Bolívar, que realizó un aporte de \$2.000 millones para el programa de reasentamiento de familias<sup>38</sup>.

✓ Estructura de gastos (ejecución millones de pesos)

	Total	Giros	Reservas
Gastos	18.212.87	10.241.08	7.971.79
Funcionamiento	4.902.13	4.435.11	467.02
Inversión	13.310.74	5.805.97	7.504.77

<sup>38</sup> Como quiera que el aporte realizado por el FDL ciudad Bolívar, a través del convenio inter administrativo 044 de 2004, no corresponde a recursos generados por la actividad propia de la Caja, podría considerarse que dichos recursos no hacen parte de los ingresos corrientes de la entidad.

- ✓ Resultado presupuestal: (Recaudo total – egreso total)

$$(14.864.77 - 18.212.87) = - 3.348.1$$

El ejercicio presupuestal arroja un déficit presupuestal importante; no obstante, una alta proporción de apropiaciones quedaron comprometidas para la vigencia siguiente, y de parte de los recaudos un alto volumen de recursos deberá constituirse como reconocimientos (transferencias), también pendientes de recaudo en la vigencia siguiente.

- ✓ Impacto de la inversión: (Inversión directa / recaudo acumulado)

$$(13.310.74 / 14.864.77) * 100 = 89.55\%$$

De los recursos recaudados durante la vigencia, cerca del 90% se orientó a desarrollar en el corto plazo los objetivos del Plan de Desarrollo, que tiene a su cargo la Caja de la Vivienda Popular.

- ✓ Capacidad de inversión: (Inversión directa / Egresos)

$$(13.310.74 / 18.212.87) * 100 = 73.08\%$$

Del total de giros y compromisos asumidos durante la vigencia 2004, el 73.08% se orientó a las actividades directamente relacionadas con el Plan de Desarrollo, lo que supone la aplicación del 26.92% de apropiaciones a otras actividades como funcionamiento o cuentas por pagar de vigencias anteriores.

- ✓ Capacidad operacional: (Ingreso corriente – otras rentas contractuales / gastos de funcionamiento)<sup>39</sup>

$$(6.574.66 - 2.850 / 4.902.13) * 100 = 75.98\%$$

Por cada peso requerido para gastos de funcionamiento, la Caja de la Vivienda Popular solo contó con 76 centavos de recursos propios para cubrirlos, principalmente de los recursos provenientes de la recuperación de la cartera hipotecaria; esto es, la entidad no es autosuficiente y no genera recursos

---

<sup>39</sup> Para el cálculo de este indicador se descontó el valor recibido por la CVP por concepto de otras rentas contractuales, en razón que dichos recursos corresponden al convenio inter administrativo No 044 de 2000 suscrito con el Fondo de Desarrollo Local Ciudad Bolívar, cuya destinación es específica para atender los gastos de inversión del programa de reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo. Por lo tanto, la entidad no puede destinar estos recursos para gastos de funcionamiento.

propios suficientes para cubrir al menos sus gastos de funcionamiento; es más, con el nivel de ingresos mostrado, la Caja no alcanza a cubrir los gastos administrativos y operativos de la vigencia, lo que indica que debió acudir a otras fuentes presupuestales para cubrirlos (transferencias) en cuantía de \$513.49 millones.

Si se tiene en cuenta que la Caja sustenta sus ingresos propios en la recuperación de la cartera hipotecaria (\$3.235.79 millones en el 2004), se puede afirmar con certeza que la totalidad de los recursos obtenidos por esta vía (sin que hayan sido suficientes), se han destinado a cubrir los gastos administrativos y operativos de la entidad

✓ Prioridad del gasto: (G. Funcionamiento / Total egresos)

$$(4.902.13 / 18.212.87) * 100 = 26.92\%$$

La operabilidad de la Caja consume un porcentaje alto de la ejecución pasiva (26.92%) lo que indica que por cada peso que la entidad gasta en la vigencia 26.92 centavos se destinaron al gasto de funcionamiento. La inversión directa consumió cerca del 73%., es claro observar que un 40% de los egresos (giros y reservas) se aplicaron a inversión indirecta y a cuentas por pagar de vigencias anteriores.

#### 4.3.4. Observaciones a la ejecución presupuestal

4.3.4.1. La Caja no registró en su presupuesto de ingresos la totalidad de los recursos que le ingresaron por distintos conceptos, situación que dificulta el control de los gastos que realiza la entidad, dado que estos recursos no entran tampoco a formar parte del presupuesto de gastos. No obstante la entidad utiliza dichos dineros para el pago de sus obligaciones y para cubrir erogaciones propias del cumplimiento de sus objetivos y metas organizacionales, como son la compra de predios a familias ubicadas en zonas de alto riesgo y la concesión de créditos puente a las familias que se pretenden reubicar a través de los programas asignados a la CVP.

La Caja recibió durante el 2004 \$3.705.92 millones provenientes de los convenios inter administrativos suscritos con los FDL de los cuales sólo \$2.000.00 millones ingresaron al presupuesto de la entidad por el rubro 31204 Rentas Contractuales, quedando los restantes \$1.705.92 millones sin ningún control presupuestal. Estos últimos se recibieron como depósitos a favor de terceros.

Los procedimientos utilizados por la entidad para el manejo y control de estos recursos son precarios y violatorios del principio de unidad de caja prescrito en las normas presupuestales, pues la entidad cuenta con un rubro presupuestal denominado rentas contractuales, para contabilizar presupuestalmente estos recursos.

Para el caso del convenio ínter administrativo 087 de 2003 celebrado con el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal la Cláusula segunda estableció entre las obligaciones del Fondo: “...b) Efectuar el giro de sus aportes a la Caja de la Vivienda Popular para adelantar la adquisición de los predios...”. Lo anterior significa que la CVP debe recibir en forma oficial los dineros aportados por el Fondo y destinarlos hacia el fin para el cual fueron apropiados. No obstante, mediante el recibo de caja 309352 de marzo 5/04 la Caja recibe la suma de \$250.00 millones como aportes del FDL, pero no los ingresó al presupuesto de la entidad, sino que los recibió como un depósito a favor de terceros sin efecto presupuestal.

No obstante, la entidad no dio cumplimiento a lo señalado en el otrosí al convenio suscrito el 1 de octubre de 2004 que modificó la citada cláusula sexta y estableció lo siguiente en relación con el manejo presupuestal de los aportes del Fondo: “d) Que para adelantar este trámite, se hace necesario que los recursos aportados por el FONDO hagan parte integral del presupuesto de la CAJA, para los (sic) cual se hace necesario que ingresen al rubro denominado Otras rentas Contractuales. Como consecuencia de lo expuesto, las partes acuerdan modificar las cláusulas Sexta del convenio 087 de 2003, la cual quedará así: ARTICULO SEXTO: MANEJO PRESUPUESTAL. EL FONDO trasladará a LA CAJA la totalidad de sus aportes, los cuales ingresarán a LA CAJA al rubro denominado Otras Rentas Contractuales con contabilidad específica y serán utilizados para el pago de los predios ubicados en alto riesgo no mitigable de la Localidad de San Cristóbal.” Por lo anterior, la CVP debió realizar los ajustes presupuestales correspondientes para dar cumplimiento a la modificación contractual.

Posteriormente, el 13 de noviembre de 2004 se suscribió una adición al convenio por valor de \$917.00 millones, de los cuales el FDL San Cristóbal aportaría \$750.00 millones y la CVP los restantes 167.00 millones. La cláusula segunda de este contrato adicional estableció: “CLAUSULA SEGUNDA: MANEJO PRESUPUESTAL: EL FONDO trasladará a LA CAJA la totalidad de sus aportes, los cuales ingresarán a LA CAJA inicialmente a la Cuenta de Depósitos a Favor de Terceros y, en la vigencia 2005, la Caja adelantará los trámites para que ingresen al rubro denominado Otras Rentas Contractuales y serán utilizados para el pago de los predios localizados en zonas de alto riesgo no mitigable de la Localidad de San Cristóbal”. La Caja recibió estos aportes mediante el recibo de caja No. 309514 de diciembre 22/04 por valor de \$750.00 millones y los registró como depósito a favor de terceros, sin incidencia presupuestal.

A la fecha de este informe, la CVP ha realizado giros sin efecto presupuestal utilizando los denominado depósitos a favor de terceros para su legalización y sin realizar los ajustes presupuestales pactados en el contrato adicional, como consta en las siguientes órdenes de pago:

No	Fecha	Beneficiario	Concepto	Valor
6620	17/02/05	Maria Erisinda Sechagua C.	Dep. a favor de terceros	8.592.000.00
6577	10/02/05	Ma Ofelia Villarreal Pinzón	Dep. a favor de terceros	49.073.200.00
6576	10/02/05	Josefina Garcia Hernández	Dep. a favor de terceros	47.339.000.00
6615	17/02/05	Alcira Calderón Mejía	Dep. a favor de terceros	8.592.000.00

Por lo anterior, la Contraloría estima que el procedimiento presupuestal adoptado por la Caja para el registro y control de los convenios inter administrativos celebrados con los Fondos de Desarrollo Local, no es el adecuado y no permite realizar un control efectivo sobre los recursos públicos utilizados en los programas que desarrolla la entidad. Así mismo, no se da cumplimiento al principio de unidad de caja consagrado en el artículo 13 del Decreto 714 de 1996.

4.3.4.2. Durante la vigencia fiscal de 2004, la administración elaboró registros globales para amparar sus compromisos. Esta observación ha venido siendo realizada por la Contraloría en varios de los informes de vigencias anteriores, sin que la Caja haya tomado los correctivos que le permitan ejecutar su presupuesto con arreglo a lo establecido en las normas presupuestales.

Efectivamente, la Caja expidió el certificado de registro presupuestal No 100022 de octubre 12 de 2004 por valor de \$2.047.648.655 para amparar los gastos ocasionados con el convenio inter administrativo 044 de 2004 celebrado con el Fondo de Desarrollo Local Ciudad Bolívar afectando los siguientes rubros:

63130756243 Consultoría no financiada \$ 300.000.000  
63130756247 Predios no financiados 1.747.648.655.00

Es de señalar que el FDL Ciudad Bolívar no es el beneficiario real de los recursos y por el contrario dicho Fondo aportó recursos en cuantía de \$2.000.000.000 para aunar esfuerzos con la CVP para lograr el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo en esa Localidad (registro presupuestal 110090 del 30/11/04). Sin embargo, el registro presupuestal se hizo a nombre del FDL.

Posteriormente la Caja inicia la ejecución del citado convenio 044/04 y realiza varios giros presupuestales que afectan el citado registro presupuestal. La

Contraloría encontró 56 giros presupuestales de distintos valores a nombre de diferentes personas naturales, que afectan este registro presupuestal

El procedimiento utilizado por la CVP no permite realizar un control efectivo sobre los compromisos que realmente ha adquirido la entidad y los saldo de reserva correspondientes.

Adicionalmente, se incumple con la normatividad presupuestal en materia de ejecución de gastos. En la celebración de contratos estatales, la entidad pública garantiza el pago de los compromisos adquiridos mediante la inclusión en el texto contractual de la cláusula relativa a las apropiaciones presupuestales. En tal sentido, una vez suscrito el contrato, la entidad contratante efectúa el registro presupuestal correspondiente con el fin de atender las erogaciones que de él se deriven; el valor del registro presupuestal debe ser similar al valor del contrato y los giros presupuestales no pueden exceder del monto registrado.

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

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

Así mismo, el Decreto N° 111 de 1996, art. 113 en concordancia con el Decreto Distrital 714 de 1996, art. 90 estableció que... *"Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales"*; Agregan además estas normas que: *"...Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables los pagadores que autoricen y efectúen pagos cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulen la materia."* (Decreto 111 de 1996, art. 112; Decreto Distrital 714 de 1996, art. 89).

4.3.4.3. El convenio Ínter administrativo 044 de 2004 suscrito con el FDL de Ciudad Bolívar se suscribió el 18 de agosto de 2004. El acta de iniciación se firmó por las partes el día 31 de agosto de 2004, sin que a esa fecha se contara con el Certificado de Registro Presupuestal correspondiente. Así mismo, el 22 de septiembre de 2004 se suscribió el Otro Si 1 al citado convenio en el cual se

disminuye el valor a \$4.047.648.655. El Registro Presupuestal No 100022 por valor de \$2.047.648.655 sólo fue expedido el 12 de octubre de 2004, es decir casi un mes después de haber suscrito el compromiso.

Incluso la CVP registró en su presupuesto en el mes de agosto de 2004 el valor inicial del convenio (\$5.423.843.903) afectando la columna de compromisos del mes por dicho valor, sin que se realizara la expedición del respectivo certificado. Este movimiento fue corregido en el mes de octubre de 2004.

Lo anterior permite concluir que la CVP no expide a tiempo los certificado de registro presupuestal que ampara el compromiso, por lo que se incumple con lo establecido en el artículo 20 del Decreto 568 de 1996 en concordancia con el artículo 52 del Decreto 714 de 1996.

4.3.4.4. La Caja suscribió el contrato de prestación de servicios 032 de 2004 con el objeto de realizar la interventoría al proceso de reasentamiento de hogares del sector la Carbonera UPZ Perdomo y Emergencia varias localidades, y específicamente a los contratos 039 de 2003 y 068 de 2003. Dicho contrato se imputó al rubro 3075 “Reasentamiento de familias” según el certificado de registro No 50172 de mayo 28/04 por valor de \$33.500.000.

El 29 de noviembre de 2004 la entidad realizó adición al referido contrato por valor de \$16.750.000, operación que según el numeral 3º de las consideraciones de la citada adición, sería cubierta con el registro presupuestal No 100022 del 12 de octubre de 2004. Sobre el particular es preciso señalar lo siguiente:

- El certificado de registro presupuestal 100022 corresponde al registro del convenio íter administrativo 044 de 2004 celebrado entre la Caja y el FDL de Ciudad Bolívar. Dicho certificado se emitió el 12 de octubre de 2004, mientras que la adición contractual citada, se realizó el 29 de noviembre del mismo año, es decir que se ha registrado un compromiso inexistente al anotar presupuestalmente un hecho que aún no había ocurrido. Adicionalmente, se utilizó un registro presupuestal global para amparar un compromiso específico relacionado con la adición al referido contrato, situación que es violatoria de lo señalado en el artículo 52 del Decreto Distrital 714 de 1996 y del numeral 3.2. de la Resolución 1602 de 2001 expedida por el Secretario de Hacienda Distrital.

- La cláusula Primera de la citada adición no incluyó en forma expresa la subordinación presupuestal a la cual se imputaría el gasto y no señaló el registro presupuestal utilizado para cubrir el compromiso.

Es preciso anotar que el Artículo 52 del Decreto 714 citado “Estatuto de presupuesto del Distrito” establece:

*“Artículo 52º. De las Disponibilidades presupuestales.*

*(...) Igualmente estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.”*

De la misma forma, el numeral 3.2. de la Resolución 1602 de 2001, por medio de la cual se adopta el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal del Distrito, establece lo siguiente en relación con el registro presupuestal:

*“3.2. Registro Presupuestal*

*(...) El certificado de registro presupuestal es el documento mediante el cual se hace constar la operación del registro de los compromisos u obligaciones adquiridos con proveedores de bienes, obras y servicios en el presupuesto; para tal efecto, el responsable del presupuesto expedirá la certificación escrita haciendo constar que la operación se realizó en forma oportuna, es decir antes de la iniciación del contrato, una vez verificado el saldo y la vigencia de la disponibilidad a afectar.*

*El Registro Presupuestal Es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Debe contener la siguiente información:*

*(...) El responsable de Presupuesto de cada Entidad no podrá efectuar registros presupuestales con anterioridad a la firma y fecha del acto que afecte presupuesto...”*

#### **4.3.4.5. Pago de indemnización laboral por despido injustificado de la funcionaria Sandra Isabel Pinzón Rodríguez**

Mediante la Resolución 421 de septiembre 3 de 1995 expedida por la Gerente de la Caja de la Vivienda Popular, se declaró insubsistente el nombramiento de la señora SANDRA ISABEL PINZÓN RODRIGUEZ identificada con la cédula de ciudadanía número 39.785.162 de Usaquen en el cargo de Mecnógrafa de la CVP, a partir del 20 de septiembre de 1995.

A través de apoderado judicial, la funcionaria Sandra Isabel Pinzón presentó demanda laboral en contra de la Caja de la Vivienda Popular con el objeto de obtener el reintegro al mismo cargo que venía desempeñando, el pago de los salarios y prestaciones legales y convencionales causados desde la fecha del

despido y la fecha en que sea reintegrada, litigio que fue fallado en contra de la Entidad Pública en Fallo Judicial proferido el 30 de noviembre de 2000, por el Juzgado Quince Laboral de Bogotá, que condenó a la demandada a reintegrar a la actora al cargo de mecanógrafa o a otro de igual o superior categoría y al pago de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta que sea reintegrada.

Este fallo fue confirmado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta en Sentencia aprobada en acta 170 de agosto 29 de 2002. Posteriormente, en Sentencia radicada bajo el número 21252 de abril 20 de 2004 proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, que resolvió el recurso extraordinario de casación interpuesto por la Caja de la Vivienda Popular, se desestimaron los cargos que motivaron el recurso de casación y se decidió no casar la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del distrito Judicial de Santa Marta.

En cumplimiento de lo ordenado por las Sentencias Judiciales precitadas, la Caja de la Vivienda Popular expidió la Resolución 698 de noviembre 26 de 2004, por la cual se ordenó el reintegro de la señora Sandra Isabel Pinzón Rodríguez en el cargo de Administrativo I (Secretaria) con efectividad a partir de noviembre de 2004.

Así mismo, con las órdenes de pago que se relacionan a continuación, se cancelaron los valores dejados de percibir por la citada funcionaria: así:

No orden	Fecha	Concepto	Valor
6401	30/12/04	Pago del reintegro	\$90.500.000.00
6795	29/03/05	Aportes patronal pensión.	10.598.507.00
6797	29/03/05	Saldo de prestaciones	6.782.156.00
6799	31/03/05	Pago aportes reintegro (ICBF SENA)	4.095.930.00
6810	31/03/05	Pago costas juzgado 15	6.745.027.58
TOTAL			\$118.721.620,58

Con la expedición de la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, confirmatoria del fallo de primera instancia emitido por el Juez Quince Laboral, se observa que la decisión tomada por la entonces Gerente de la Caja de la Vivienda Popular de declarar la insubsistencia del cargo ocupado por la funcionaria Sandra Isabel Pinzón Rodríguez, no consultó las normas laborales y convencionales que regían la vida institucional de la CVP para la

época de los hechos, motivo por el cual se pusieron en grave riesgo los recursos públicos.

Así mismo, se causó daño a la entidad pública en cuantía de \$118.721.620,58, pues ésta debió asumir el pago de los salarios y demás emolumentos dejados de percibir por la funcionaria de la entidad, desde el momento en que fue declarada insubsistente hasta la fecha en que se formalizó su reintegro, sin que durante dicho lapso, la señora Sandra Pinzón hubiera prestados sus servicios laborales a la CVP, situación que presuntamente se tipifica en lo establecido en los artículo 5º y 6º de la Ley 610 de 2000.

#### *4.3.4.6. Pago de indemnización laboral por despido injustificado de la funcionaria Ofelia Duarte Méndez*

Mediante la Resolución de Junta Directiva No 01 de marzo 28 de 1996 la Junta Directiva de la Caja de la Vivienda Popular aprobó la supresión de unos cargos en la Entidad, como consecuencia, el Gerente de la CVP expidió la Resolución 215 de abril 18 de 1996, por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de unas indemnizaciones laborales a los funcionarios de la Caja de la Vivienda Popular a quienes se les suprimió el cargo. Esta Resolución fue debidamente notificada, entre otros, a la funcionaria Ofelia Duarte Méndez identificada con la cédula de ciudadanía 41.754.746 de Bogotá D.C., a quien se le reconoció la suma de \$19.066.196.64 como indemnización por supresión del cargo.

A través de apoderado judicial, la funcionaria Ofelia Duarte Méndez presentó demanda laboral ante el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá contra la Caja de la Vivienda Popular con el objeto de obtener el reintegro al mismo cargo que venia desempeñando o en uno de igual o superior categoría, y el pago de los salarios y prestaciones legales y convencionales causados desde la fecha del despido y la fecha en que sea reintegrada. La demanda fue resuelta en contra de la Entidad Pública mediante Fallo Judicial fechado el 10 de diciembre de 2002 proferido por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá.

El citado fallo fue apelado por la demandada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Laboral-, el cual mediante Sentencia radicada con el expediente 07-1996 – 8265-01 del 25 de abril de 2003 con ponencia del Magistrado Auristela Daza Fernández modificó el numeral primero de la sentencia recurrida en el sentido de condenar a la Caja de la Vivienda Popular a reintegrar a la señora Ofelia Duarte Méndez al cargo de Secretaria a partir del primero de abril de 1996 y al pago de los salarios dejados de percibir en la suma de \$17.113.33 más los aumentos convencionales causados y las prestaciones sociales causadas

durante el tiempo que estuvo cesante; adicionalmente la sentencia de segunda instancia confirmó lo demás de la Sentencia recurrida.

En cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial – Sala Laborar, la Caja de la Vivienda Popular, mediante la Resolución No 851 de noviembre 18 de 2003, ordenó el pago a la funcionaria Ofelia Duarte Méndez de los salarios dejados de percibir desde el primero de abril de 1996 y hasta el 31 de octubre de 2003.

Así mismo, la Caja de la Vivienda Popular, mediante las órdenes de pago que se citan a continuación canceló los salarios y demás prestaciones sociales dejadas de percibir por la actora así:

No orden	Fecha	Concepto	Valor
3997	20/11/03	Pago sentencia judicial	\$91.932.622.00
4549	17//03/04	Pago costas juzgado 7º	28.002.993.50
4552	17/03/04	Pago sentencia judicial	20.079.352.00
6072	02/12/04	Pago aportes ISS	22.403.114.00
TOTAL			\$162.418.081.50

Con la expedición de la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, confirmatoria del fallo de primera instancia emitido por el Juez Séptimo Laboral del Circuito de Bogotá, se observa que la decisión tomada por el entonces Gerente de la Caja de la Vivienda, en cumplimiento de lo ordenado por la Junta Directiva en Resolución 01 de 1996 de suprimir el cargo ocupado por la funcionaria Ofelia Duarte Méndez, no consultó las normas laborales y convencionales que regían la vida institucional de la CVP para la época de los hechos, motivo por el cual se pusieron en grave riesgo los recursos públicos.

Así mismo, se causó daño a la entidad pública en cuantía de \$162.418.081.50, pues ésta debió asumir el pago de los salarios y demás emolumentos dejados de percibir por la funcionaria de la entidad, desde el momento en que le fue notificado el acto administrativo que le suprimió el cargo hasta la fecha en que se formalizó su reintegro; sin que durante dicho lapso la señora Ofelia Duarte Méndez prestados sus servicios laborales a la CVP, situación que presuntamente se tipifica en lo establecido en los artículo 5º y 6º de la Ley 610 de 2000.

En relación con la presente observación y la contenida en el numeral anterior de este informe, vale la pena citar la Sentencia proferida por la Honorable Corte suprema de Justicia fechada en noviembre 10 de 1995, con ponencia del

Magistrado José Roberto Herrera Vergara radicación 6455: *“(...) Esta Corte ha precisado que la “sentencia judicial que ordena el reintegro del trabajador declarando sin solución de continuidad el contrato tiene como consecuencia natural el reconocimiento de la unidad del vínculo que, por consiguiente, deberá considerarse que no ha sufrido suspensión o interrupción alguna. Al ordenar la reanudación del servicio como consecuencia de la ilegalidad del despido el juez reconoce al trabajador el derecho a ser restituído al estado en que se hallara de no haber sido el acto ilícito...”*

Las normas que fueron vulneradas tanto por el Gerente de la Caja de la Vivienda Popular, como por los miembros de la Junta Directiva de la misma entidad son las siguientes:

Artículo 47 del Decreto 2127 de 1945

Artículo 48 del Decreto 2127 de 1945

Artículo 49 del Decreto 2127 de 1945

Artículo 80 del Decreto 2127 de 1945

Artículo 64 de la Ley 50 de 1990

Cláusula 6ª, 7ª, 8ª y 11 Convención Colectiva de trabajo 1992/1977

#### *4.3.4.7. Pago de la conciliación con la firma CONIC S.A.*

La Caja de la Vivienda Popular suscribió el contrato de obra pública No 002 de marzo 18 de 1988 con el Consorcio conformado por las siguientes firmas: Consorcio Nacional de Ingenieros - CONIC S.A., Ingeniería Electrónica y Eléctrica Ltda - I.E.E. y BERNADO ANCIZAR OSSA LOPEZ, con el siguiente objeto: *“El CONTRATISTA se obliga para con LA CAJA a ejecutar a precio unitario fijo y plazo fijo, la construcción de las obras de urbanismo tales como vías, acueducto, alcantarillado, redes eléctricas y demás obras complementarias correspondientes al predio ARBORIZADORA BAJA, del Plan Ciudad Bolívar, de propiedad de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR. Todo de acuerdo con las especificaciones de construcción, en cantidades, valores parciales y valor de los capítulos descritos en la propuesta del contratista y aceptadas por LA CAJA.”* El valor inicial del citado contrato es por la suma de \$719.602.275.49.

Una vez terminado el contrato, la entidad pública contratante, a través de la Resolución No 060 de febrero 22 de 1990 resolvió declarar oficiosamente liquidado el contrato de obra pública No 002 de marzo 18 de 1988, por considerar que el plazo pactado en la cláusula séptima del contrato de obra había vencido el 26 de octubre de 1989 y que el contratista presentó en febrero 13 de 1990 a consideración de la Caja de la Vivienda Popular un proyecto de acta de liquidación que difiere substancialmente de lo acordado entre las partes, de tal forma que no se llegó a acuerdo alguno sobre la liquidación del contrato.

El 15 de febrero de 1990, la Caja de la Vivienda Popular elaboró y suscribió la correspondiente acta de liquidación final del contrato 002 de 1988, dicho acto fue firmado por el Gerente General de la CVP Dr. Jairo Alberto Ocho Ochoa, el Sub Gerente Operativo de la misma entidad Ing. Héctor Manuel Velando Asegura y el Interventor del contrato Ing. Carlos Eduardo González García.

Posteriormente, y mediante la Resolución 0112 de marzo 27 de 1990, la entidad pública negó el Recurso de Reposición interpuesto por el representante legal de la firma contratista contra la Resolución No 060 de febrero 22 de 1990, que dispuso la liquidación del contrato de obra pública No 002 de 1988. Así mismo, mediante esta misma Resolución se declaró agotada la vía gubernativa.

El 26 de octubre de 1990, la Caja de la Vivienda Popular y el representante legal del Consorcio contratista suscribieron un contrato de transacción mediante el cual se *“pone fin a las diferencias que mantiene con el Consorcio”* contratista, de tal manera que el gerente de la Caja, *“en prueba del ánimo conciliatorio que le inspira a la Caja y en aras de poner fin a las diferencias existentes con el Consorcio Conic S.A., I.E.E. Ltda. y Bernardo Ossa López, se permite ofrecer a dicha firma como suma que estaría la Caja dispuesta a reconocer a cambio de desestimiento de sus pretensiones, la cantidad de \$544.266.399. Advierte que este ofrecimiento es “Ad referéndum” de que la Junta Directiva de la Caja decida aprobar el Acuerdo*

El referido contrato de transacción estableció lo siguiente en relación con el contrato 002 de 1988:

*“PRIMERO.- LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR Y EL CONSORCIO CONIC S.A. I.E.E. LTDA, Y BERNANDO OSSA LOPEZ acuerdan poner fin a todas las discrepancias y diferencias surgidas por la celebración, ejecución y liquidación del contrato No 002 de 1988, en especial las que dieron lugar a las reclamaciones de fecha 6 de abril de 1990, actualizada en comunicación COD-001-154-90 de 24 de Octubre del año en curso.*

*SEGUNDO.- LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR reconoce y pagará a el Consorcio CONIC S.A., I.E.E. LTDA., BERNARDO OSSA LÓPEZ LA SIGUIENTE SUMA DE DINERO: QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTEOS SESENTA Y SEIS MIL TRECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$544.266.399). El sesenta y cinco por ciento (65%) de éstas sumas se cancelarán con cargo al presupuesto del presente año y antes del 31 de diciembre de 1990. El restante treinta y cinco por ciento (35%) se cancelará con cargo al presupuesto del año de 1991. La Caja reconocerá intereses comerciales corrientes sobre lo adeudado, a partir del primero (1) de enero de mil novecientos noventa y uno (1991). Transcurridos tres (3) meses de ello, cancelarán intereses moratorios.”*

Así mismo, el acuerdo transaccional estableció en el artículo sexto lo siguiente: *“SEXTO.- El presente acuerdo será sometido a la aprobación y/o ratificación de la Junta Directiva de LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR. Es entendido que en el caso de no lograrse el perfeccionamiento del presente Acuerdo, lo expresado y decidido en el mismo quedará sin ninguna*

*validez, en particular todo lo relacionado con aceptaciones y renunciaciones y las partes quedarán en libertad de acudir a la Jurisdicción del contrato para dirimir sus diferencias”.*

Para efectos de lo anterior, la Junta directiva de la Caja de la Vivienda Popular dio su aprobación al acta de acuerdo transaccional mediante el Acta de Junta Directiva No 09 de noviembre 2 de 1990 en la que se señaló entre otras cosas que *“Estas transacciones quedarán sujetas a la posterior no objeción por parte del BID.”*

Mediante oficio FCO-3850-DU-0224-C-/91 (1) de octubre 18 de 1991 el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- presentó la no objeción a los OTRO SI celebrados por la CVP correspondientes a los contratos 006/87 y 002/88. Sin embargo, posteriormente, a través del oficio FCO-1887/DU-0057-C-92 (2) de mayo 28 de 1992 el BID comunica al Coordinador del Programa Ciudad Bolívar que *“(…) que con los recursos del programa no se podrán financiar dichos sobrecostos, mismos que de ser reconocidos por la CVP, deberán ser cubiertos con recursos propios de la Entidad, diferentes a los recursos de contrapartida a los préstamos otorgados por el BID.”*

En el convenio de transacción suscrito por la Caja de la Vivienda Popular, la entidad pública se obligó a pagar los valores allí acordado de la siguiente forma: el 65%, es decir la suma de \$353.773.159,35 con dineros del presupuesto del año 1990 y el restante 35%, o sea la suma de \$190.493.239,65 con recursos provenientes del presupuesto del año 1991.

Esta obligación no fue cumplida por la Caja de la Vivienda Popular, razón por la cual el Consorcio contratista en escrito radicado el 28 de septiembre de 1995 instauró demanda ejecutiva administrativa de mayor cuantía ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en contra de la Caja de la Vivienda Popular en cuantía de \$544.266.399.

Dicha demanda fue fallada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera, en sentencia proferida el octubre 26 de 1995, expediente 95-D-11.424, en la que se ordena librar mandamiento de pago por la vía ejecutiva en contra de la Caja de la Vivienda Popular por valor de \$2.300.663.923,00, discriminados de la siguiente forma: \$544.266.399 como capital, \$46.630.024 como intereses del plazo del capital y \$1.709.767.500 como intereses de mora del capital.

Dentro del término de ley, la Caja de la Vivienda Popular a través de apoderado judicial interpuso recurso de reposición y subsidiario de apelación en contra del Auto de Mandamiento Ejecutivo de Pago calendarado el 26 de octubre de 1995 y notificado el 20 de marzo de 1996, recurso que fue resuelto por el mismo Tribunal en auto fechado el 25 de mayo de 1996, en el cual se ordena revocar en todas sus

partes el auto que libró mandamiento ejecutivo, calendado el 26 de octubre de 1995, denegar el mandamiento de pago propuesto por el Consorcio CONIC S.A., I.E.E. LTDA y Bernardo Ossa López, y archivar la actuación.

Posteriormente, el contratista instauró una nueva demanda por los mismos hechos ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proceso que fue fallado por el citado Tribunal mediante Sentencia expedida en mayo 8 de 1997, expediente 97-D-13797, con ponencia del Magistrado Benjamín Herrera Barbosa, en la cual se libró mandamiento de pago en contra de la Caja de la Vivienda Popular por valor de \$181.422.133 con sus respectivos intereses corrientes a la tasa del 34.2% desde el 1º de enero de 1991 hasta el 31 de marzo del mismo año y moratorios desde el 1º de abril de 1991 y hasta cuando se verifique el pago. Esta providencia fue notificada a la CVP en septiembre 8 de 1998.

La CVP interpuso unas excepciones contra la acción ejecutiva instaurada por CONIC S.A., las cuales fueron resueltas en contra por el Tribunal mediante proveído fechado el 8 de junio de 2000, por lo cual la entidad pública interpuso el recurso de apelación contra la providencia calendada el 8 de junio de 2000, motivo por el cual el proceso pasó al conocimiento del Consejo de Estado.

En reunión celebrada el 14 de junio de 2001, el Comité de Conciliación de la Caja de la Vivienda Popular aprobó proponer a la firma demandante una formula de conciliación que pusiera fin a la controversia comercial.

El 29 de junio de 2001 se suscribió un acuerdo conciliatorio entre la Caja de la Vivienda Popular y la firma CONIC S.A., en el cual la entidad pública se obliga a pagar al demandante la suma de \$1.059.982.118.58. Acuerdo que queda sometido a la aprobación del Consejo de Estado. La Sección Tercera del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, aprobó el acuerdo conciliatorio mediante la Sentencia fechada el 11 de noviembre de 2004, proceso R-3797, radicación 18932 en la cual se fija en la suma acordada por las partes, monto a cancelar por parte de la CVP.

En cumplimiento de lo anterior, la Caja de la Vivienda Popular expidió las siguientes órdenes de pago:

No orden	Fecha	Beneficiario	Valor
6130	10/12/04	CONIC S.A.	\$ 663.982.000.00
6669	25/02/05	CONIC S.A.	396.000.118.58
TOTAL			----- \$1.059.982.118,58

Entre la fecha en que se notificó la sentencia condenatoria a la Caja de la Vivienda Popular (Septiembre 8 de 1998) y la fecha en que se produjo la audiencia de conciliación (septiembre 6 de 2001) transcurrieron tres (3) años y durante ese lapso la Caja de la Vivienda debió cancelar interese de mora a la tasa establecida por las normas respectivas por valor de \$222.462.042 (liquidación realizada por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 11 de noviembre de 2004, Proceso R-3797, radicado 18932, numeral 2.6. sumatoria de valores desde octubre de 1998 a septiembre 6 de 2001, monto en que la entidad pública no hubiera incurrido, si se hubiese acatado en tiempo el fallo condenatorio del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Por los motivos expuestos, las decisiones tomadas en su momento por el entonces Gerente de la Caja de la Vivienda Popular, pusieron en grave riesgo los recursos públicos del Distrito y permitieron que la entidad pública se viera obligada a reconocerle a la firma CONIC S.A. la suma de \$1.059.982.118.58, cifra que constituye \$857.799.247,58 por pago de intereses moratorios que constituyen un detrimento al patrimonio económico de la Caja de la Vivienda Popular, situación que presuntamente se tipifica en lo establecido en los artículo 5º y 6º de la Ley 610 de 2000.

Adicionalmente se transgredieron claras normas atientes al régimen contractual vigente para la época de los hechos y disposiciones relacionadas con la firmeza de los actos administrativos expedidos por la administración distrital, como son los artículos 468 y 470 del Acuerdo 6 de 1985 Código Fiscal de Bogotá D.E. y los artículos 50, 51, 62, 63, 64 y 66 del Decreto 01 de 1983, Código Contencioso Administrativo.

#### 4.3.5. Cierre presupuestal de la vigencia y reservas presupuestales

##### 4.3.5.1. *Saldos de reservas a 31/12/03 y ejecutadas a diciembre 31 de 2004.*

Según lo establecido en el Artículo 61 del Decreto N° 714 de 1996 “Estatuto Presupuestal del Distrito”, “... Al cierre de la vigencia fiscal cada organismo y entidad constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que le dieron origen.

*Igualmente, cada organismo y entidad constituirá a 31 de diciembre de cada año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos de la entrega de bienes y servicios”.*

Bajo este contexto, la Caja constituyó a diciembre 31 de 2003 reservas presupuestales por \$7.656.92 millones, de las cuales se anularon \$608.82 millones, quedando un aforo definitivo de \$7.048.00 millones, constituidas así:

CUADRO N° 18  
SALDOS DE RESERVAS A 31-12-03 Y EJECUTADAS A 31-12-04  
Millones de pesos

Concepto	Presupuesto	Anulaciones	Definitivas	Ejecutadas	%
Funcionamiento Vigencia anterior	176.58	1.30	175.19	175.19	100
Inversión Vigencia anterior	7.480.34	607.52	6.872.82	6.872.82	100
<b>TOTAL RESERVAS</b>	<b>7.656.92</b>	<b>608.52</b>	<b>7.048.01</b>	<b>7.048.01</b>	<b>100</b>

Fuente: CVP - cierre presupuestal 2004

Como se observa, el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Caja y pendientes de giro a 31 de diciembre de 2003 fue adecuado y no quedaron compromisos pendientes para el 2005.

#### 4.3.5.2. Saldos de reservas presupuestales a diciembre 31 de 2004.

La entidad presentó saldo de reservas presupuestales al cierre de la vigencia 2004 por \$7.971.79 millones (43.77% del total de apropiaciones ejecutadas -giros mas compromisos- en la misma). Estos saldos de reserva se clasifican así:

Funcionamiento \$ 467.02 millones ( 5,86%)  
Inversión \$7.504.77 millones (94.14%).

#### 4.3.5.3. Reconocimientos

La SHD certificó los reconocimientos de la Caja mediante la comunicación 2005EE17179 del 22 de febrero de 2005, que estimó los reconocimientos en \$3.645.08 millones, por lo que la situación presupuestal de la CVP es la siguiente:

Saldo de Reservas Presupuestales a 31 – XII – 2004:		\$7.971.79
Saldo por recaudar a 31 – XII –2004 - reconocimientos		\$4.210.90
No Tributarios	\$ 510.43	
Transferencias:	\$3.645.08	
Administración Central	\$3.645.08	
Recursos de capital:	\$ 55.39	
	-----	-----
Compromisos sin respaldo:		\$3.760.89

Si en la vigencia 2005 se ejecutara, en forma paralela el presupuesto pendiente del 2004, este último tendría compromisos sin financiación por \$3.760.89 millones.

#### 4.3.5.4. Excedentes financieros

De acuerdo con el reporte sobre la situación financiera de la Caja de la Vivienda Popular, presentado por la entidad a la Secretaría de Hacienda Distrital, a 31 de diciembre de 2004, no se presentaron excedentes financieros.

#### 4.3.6. Estado de Tesorería

De acuerdo al informe de Estado de Tesorería que presento la administración a diciembre 31 de 2003, la Disponibilidad Neta de fondos en Tesorería es de \$3.221.29 millones discriminados de la siguiente forma (millones):

Caja	\$ 00
Cuentas Corrientes	\$ 847.13
Cuentas de Ahorro	\$3.182.07
<b>TOTAL FONDOS DISPONIBLES</b>	<b>\$4.029.19</b>
<b>MENOS:</b>	
Fondos y Tesorería de Terceros	\$ 18.20
Recaudos de terceros	\$605.35
Tesorería de Terceros	\$184.35
<b>DISPONIBILIDAD NETA</b>	<b>\$3.221.29</b>

En el Programa Anual de Caja aprobado para el mes de enero de 2004, se incluyó como disponibilidad inicial de tesorería a 31/12/03 \$2.017.83 millones cifra que difiere en \$1.203.46 millones con la disponibilidad real contenida en el estado de tesorería a esa misma fecha. La CVP no realizó los ajustes presupuestales correspondientes tendientes modificar las cifras del presupuesto ajustándolas al estado real de tesorería.

#### 4.4. AUDITORIA A LA CONTRATACIÓN

La Ley 80 de 1993, consagra en su Art. 32 Numeral 3º el contrato de prestación de servicios, especificando que estos solo se podrán celebrar con personas naturales, cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

La Corte Constitucional en sentencia "C-154 de 1997 ha dicho lo siguiente en relación con esta clase de contrato: *"CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS - Características. El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales."*

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

Para el tratadista Benjamín Herrera Barbosa<sup>40</sup> al hablar del principio de transparencia agrega que *"...este principio está referido a la etapa de formación del contrato y está referido a la igualdad de oportunidades que debe concederse a quienes participan en la selección del contratista y de la escogencia de la oferta más favorable para la administración. ...Su jerarquización obedece a la crisis de corrupción y desprestigio que tiene la administración, y responde a la necesidad de expresar el anhelo (contenido programático) de lograr una contratación pública libre de presiones políticas, económicas o familiares."*

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

---

<sup>40</sup> HERRERA Barbosa Benjamín.  
Universidad Externado de Colombia. Régimen de Contratación Estatal página 39  
Santafé de Bogotá D.C. 1996

Es por ello que el principio de Selección Objetiva contenido en el citado artículo 29 ha establecido que: "... Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva." (Subrayado propio).

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

El tratadista Jorge Pino Ricci ha dicho al respecto que<sup>41</sup>: "... Finalmente en el numeral 3 del artículo 32 se ordena que los contratos de prestación de servicios "En ningún caso (...) generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebran por el término estrictamente necesario". Debe entenderse que la sola existencia del contrato no genera una relación laboral, pero, si se presentan los elementos del contrato de trabajo - relación de subordinación, prestación personal de un servicio y remuneración - el juez competente podrá declarar la existencia de una relación laboral, con las consecuencias propias de esa situación; entre otras, el pago de prestaciones sociales. En resumen, un contrato de prestación de servicios no genera, una relación laboral, salvo que se presenten los elementos propios del contrato de trabajo. También se establece en el numeral 3 del artículo 32, que los contratos de prestación de servicios serán celebrados "(...) por el término estrictamente indispensable". Esto significa que, en el caso de contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, en la medida que las entidades determinen la necesidad de permanencia de una persona que realice esas actividades, se deben efectuar los trámites necesarios para la ampliación de la planta de personal..."

Durante la vigencia fiscal en análisis, la C.V.P. suscribió 231 contratos por valor de \$10.968.654.861, y 93 adiciones, modificaciones o aclaraciones correspondientes a la vigencia de 2004, de los cuales se tomó una muestra de 35 contratos que corresponden a \$8.048.548.555, equivalentes al 73.37 % del universo.

CUADRO No 19  
CONTRATOS SUSCRITOS A 31/12/04

CLASE	CANTIDAD	VALOR
Prestación de Servicios	81	2.489.769.172
Convenios	11	5.660.769.903
Cto de obra	11	802.573.673
Cto Suministro	7	247.017.905
Consultoría BM-	31	1.263.925.000

<sup>41</sup> PINO Ricci, Jorge  
Régimen de Contratación Estatal, Página 251  
Universidad Externado de Colombia, Santafé de Bogotá D.C. 1996

Compraventa	5	133.424.600
OPS	39	275.241.278
Ordenes de servicio	46	95.933.331
total	231	10.968.654.861

A continuación se presentan las observaciones resultantes de cada uno de los contratos evaluados, señalando que los contratos de prestación de servicios suscritos por la Caja de la Vivienda Popular en la vigencia de 2004, presentan irregularidades en el proceso de selección objetiva y el cumplimiento de los principios de responsabilidad, economía y transparencia establecidos en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Los contratos de prestación de servicios fueron sustentados con la modalidad de profesionales idóneos amparándose únicamente en el Artículo 13 del Decreto Reglamentario 2170 de 2002, dejando de lado la Ley 80 de 1993 que es la ley marco para contratar.

Los contratos de prestación de servicios suscritos para ejecutar los proyectos de cooperación Alemana fueron suscritos con base en las normas de contratación estatal en concordancia con las normas de contratación de consultores alemanas donde establecen como principios esenciales llevar a cabo un concurso transparente en igualdad de condiciones para todos los consultores participantes permitiendo determinar la mejor oferta técnica económica, garantizando el uso eficaz de los escasos recursos disponibles; cuya responsabilidad recae en la entidad ejecutora que en este caso es la Caja de la Vivienda Popular.

#### 4.4.1. Convenio Interadministrativo No. 087 de 2003

Este convenio se suscribió con el F.D.L. San Cristóbal por valor de \$2.577.00 millones con el objeto de aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para llevar a cabo la reubicación de familias que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable en la Localidad de San Cristóbal. La Caja de la Vivienda manejará los recursos a través de la cuenta de Depósitos a Terceros y Contabilidad Específica y serán utilizados para el pago de los predios ubicados en alto riesgo no mitigable de la localidad San Cristóbal.

4.4.1.1. No se evidencia la existencia de estudios previos que determinen exactamente las cantidades y especificaciones requeridas para determinar el valor del convenio, la cantidad de familias a reubicar y el acompañamiento que debería otorgarse, por lo que se incumple el artículo 8º del Decreto 2170 de 2004.

No se contó con un plan para ejecutar el convenio y por lo tanto no se aprecia la forma en que se presupuestó, se proyectó y se suscribió el convenio. Es responsabilidad de la Entidad entregar los estudios previos, las cantidades y las especificaciones técnicas para determinar cuantas y cuales familias se pretenden reasentar.

4.4.1.2. En la Cláusula Séptima del convenio 087 establece que “...la interventoría técnica y financiera será ejecutada por los representantes legales de las entidades o por quienes estos designen”; situación que no se encuentra debidamente evidenciada, pues en los documentos soportes analizados por la Contraloría no existen evidencias de las labores realizadas por los interventores; así mismo no fue posible la revisión de las actas de interventoría respectivas por lo que la entidad incumplió presuntamente lo establecido en la cláusula 7 del mismo convenio.

4.4.1.3. No fue posible verificar, medir o cuantificar los recursos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la reubicación de familias de la Localidad de San Cristóbal, por cuanto no se establecieron claramente cuantas familias se beneficiaran con el convenio, no existen cronogramas de ejecución del mismo y no se cuenta con interventoría que establezca el grado de avance del mismo, situación que incumple con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 80/93.

La Contraloría de Bogotá solicitó las actas de avance y ejecución del convenio que no fueron suministradas por la entidad, por lo que se evidencia la inexistencia de seguimiento y control por parte de la Caja donde se demuestre el control presupuestal que garantice su estricto cumplimiento en objeto, valor y plazo y sobre todo, que se identifique claramente cuantas familias se reubicaron y cuantas familias fueron acompañadas en esta reubicación, con el fin de determinar el costo beneficio que surte este convenio para el bienestar de la comunidad de la localidad de San Cristóbal.

4.4.1.4. De acuerdo con lo señalado por la Dirección de Reasentamientos, no se cumple lo establecido en la cláusula quinta del convenio, dado que no se constituyó el Comité Técnico conformado por un representante de la Caja de la Vivienda Popular y uno del Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal. Es de señalar que, según lo señalado en el convenio, a dicho comité le corresponde presentar, analizar, discutir y decidir sobre las propuestas y acciones concernientes al objeto y obligaciones pactadas, así como realizar las acciones, gestiones y seguimiento sobre el proceso de adquisición de los inmuebles afectados y el reasentamiento de las familias.

4.4.1.5. La Caja incumplió lo señalado en el otrosí al convenio suscrito el 1º de octubre de 2004 y en el numeral sexto del convenio, en el cual se señaló que “*El Fondo trasladará a la Caja la totalidad de sus aportes, los cuales ingresarán a la Caja al rubro denominado Otras rentas contractuales con contabilidad específica y serán utilizados para el pago de los predios ubicados en alto riesgo no mitigable de la Localidad de San Cristóbal*”. Lo anterior por cuanto el ingreso de los dineros que aportó el FDL fueron llevados extra presupuestalmente a través del rubro denominado depósitos a favor de terceros, de tal forma que el desembolso del Valor Único de Reconocimiento – VUR - fue girado a través de dicha cuenta (Resolución 855 del 20 de Diciembre de 2004, R. 856 del 20 de Dic.-04, R. 896 del 28 de Dic-04,) y no por el rubro de inversión presupuestal correspondiente.

No fue posible determinar el cumplimiento de la cláusula cuarta del convenio según la cual los aportes de la Caja se destinarían para cubrir los gastos que genere el acompañamiento integral de las familias y los aportes del FDL se asignarían a la adquisición de las viviendas ubicadas en alto riesgo y/o los derechos sobre las edificaciones a demoler. Lo anterior por cuanto la entidad no posee registros que muestren la destinación de los recursos y no ha nombrado el interventor ni el responsable del convenio, de tal forma que la CVP no cuenta con controles efectivos que garanticen la adecuada ejecución del convenio. El estado de ingresos del convenio es el siguiente:

CUADRO No 20  
Valor total de aportes del Convenio

Concepto	Aporte Caja de la Vivienda Popular	Aporte F .D. L. San Cristóbal	Total
Convenio 087 2003	\$1.410.000.000	\$250.000.000	\$1.660.000.000
Adición al convenio	167.000.000	750.000.000	917.000.000
Total	1.577.000.000	1.000.000.000	\$2.577.000.000

Fuente: CVP - Dirección Financiera

De acuerdo con la certificación suscrita por el Director Financiero de la Caja el 13 de Abril de 2005, los giros efectuados con cargo al convenio 087 de 2003, son los siguientes:

CUADRO No 21  
GIROS REALIZADOS CONTRA EL CONVENIO 087/2003

No. de Resolución	Beneficiario	Valor
0855 del 20/12/04	32 beneficiarios del VUR	\$297.066.700

No. de Resolución	Beneficiario	Valor
856 del 20/12/04	16 beneficiarios del crédito puente	577.239.200(*)
896 del 28/12/04	1 Beneficiario Abella María del Carmen (Cre.Pte)	78.070.000(*)
722 del 09/12/04	1 familia (VUR)	20.884.500
742 del 27/12/04	1 Beneficiario	29.159.600
807 del 13/12/04	1 familia (VUR)	56.426.000
724del 09/12/04	1 familia(VUR)	39.742.000
725 del 09/12/04	1 Familia	92.105.000
Total	54 beneficiarios	\$1.190.693.000

Fuente: CVP - Dirección Financiera

De lo anterior se observa que \$655.31 millones fueron ordenados para el desembolso de créditos puente y justificados mediante Resoluciones 856 del 20 de Diciembre de 2004 y 896 del 28 de Diciembre de 2004, los cuales no debieran haberse destinado al giro de créditos puente, por cuanto en la cláusula cuarta del convenio 087 de 2003 determina que *“...la destinación de los aportes de la Caja se destinarán al pago del Valor Único de Reconocimiento en los términos del Decreto 094 de 2002, emanado de la Alcaldía Mayor de Bogotá y a los gastos que genere el acompañamiento Integral a las familias. Los aportes del Fondo se destinarán a la adquisición de Viviendas en alto riesgo y/o los derechos sobre las edificaciones a demoler”*. Lo anterior evidencia el posible incumplimiento de la cláusula cuarta del convenio.

4.4.1.6. La falta total de planeación en el convenio ocasionó que desde el 30 de Octubre de 2003 que se firmó el convenio, al 1º de octubre de 2004, la Caja de la Vivienda Popular no realizara ninguna actividad en beneficio de las familias que se encuentran localizadas en alto riesgo no mitigable. A esta fecha, el dinero que entregó el FDL la Caja no se utilizó para la adquisición de ningún predio.

Transcurrido un año de ejecución del convenio no se realizó ninguna actividad; sin embargo el 28 de Octubre de 2004 se adicionó el convenio en \$917.00 millones, para posteriormente prorrogarlo por un año más, sin que hasta esa fecha se hubiera dado cumplimiento al objetivo del convenio.

4.4.2. Convenio Inter administrativo No 0044 del 18 de agosto de 2004.

El convenio se suscribió con el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar por valor de \$4.047.648.665 de los cuales \$2.000.000.000 son aportados por el Fondo y \$2.047.000.000 por la CVP. El Objeto es el de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo el proceso de reasentamiento de familias que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable en la Localidad de Ciudad Bolívar, Sector Altos de la Estancia Fase II y con plazo Inicial de 12 meses, presentando las siguientes observaciones:

4.4.2.1. En cláusula quinta, del Convenio señala la creación de un Comité técnico conformado por un delegado del Fondo de Desarrollo Local y un delegado de la Caja, el cual era requisito indispensable para su ejecución; las dos entidades comprometidas han hecho caso omiso de tal obligación y han venido ejecutando el Convenio sin ningún tipo de control, contraviniendo presuntamente lo dispuesto en la Cláusula Quinta del Convenio.

4.4.3. En los estudios previos realizados para los contratos 011/04, 039/04, 076/04, 022/04, 024/04, 028/04, 031/04, 032/04, 034/04, 036/04, 042/04, 046/04, 051/04, 053/04, 063/04, 095/04, que hacen parte del proceso contractual, no se establecieron las condiciones del contrato a celebrar, tales como lugar de ejecución del contrato, soporte técnico y económico del valor estimado del contrato, análisis de los riesgos de la contratación y en consecuencia el nivel y extensión de los riesgos que deben ser amparados por el contratista, tal como lo establecen los numerales 3 y 5 del artículo 8 del Decreto 2170 de 2002.

4.4.4. Los términos de referencia se encuentran incompletos y no contienen los siguientes datos: - fecha y hora límite de presentación de las ofertas, -término para la evaluación de ofertas y adjudicación del contrato, según lo establecido en el artículo 10 "Contenido mínimo de los pliegos de condiciones o términos de referencia", del Decreto 2170 de 2002. La observación se evidencia para los siguientes contratos: 011/04, 039/04, 076/04, 022/04, 024/04, 028/04, 031/04, 032/04, 034/04, 036/04, 041/04, 042/04, 046/04, 051/04, 053/04, 063/04, 065/04, 091/04, 095/04.

4.4.5. Contrato de Prestación de Servicios No 011 del 30 de marzo de 2004.

Suscrito con Eva Letty Valencia Chaverra, .por valor de \$21.744.000, cuyo objeto es Coordinar la identificación, planeación, el seguimiento y monitoreo y ajustar e implementar las herramientas técnicas para la ejecución del proyectos de infraestructura física de las entidades públicas y/o privadas en la zona de intervención del Proyecto Sur con Bogotá, con un plazo de 4 Meses.

4.4.5.1. Revisada la Hoja de Vida del contratista se observó que esta no cumple específicamente con los términos de referencia en cuanto al perfil requerido, por cuanto allí se exigía especialización en Propuestas de Desarrollo Urbano y la contratista cuenta con una especialización en Gobierno y Políticas Públicas incumpliendo presuntamente el numeral 6<sup>a</sup> de los términos de referencia los cuales hacen parte integrante del contrato.

4.4.5.2. En la carpeta contractual no se encontró designación de Interventor por parte de la Gerencia de la C.V.P, sin embargo en la relación de contratación vigencia 2004 aparece como interventora del contrato María Margarita Ruiz, quien tiene vinculación mediante el contrato de Prestación de Servicios No 05/04, lo que significa que la CVP realizó una delegación indebida de funciones públicas, violando el objeto contractual del CPS e imponiendo obligaciones que se encuentran por fuera de la relación contractual, con lo cual se crea una situación de hecho.

4.4.5.3. Los parámetros para determinar el valor del contrato no están definidos con anterioridad a la contratación; aparece en los estudios previos pero a manera enunciativa, sin ningún análisis, por cuanto no explican específicamente cual es la relación entre los cuadros de parámetros económicos al interior de la Caja y el valor estimado del contrato.

En los términos de referencia que hacen parte del contrato en análisis, el parámetro que la C.V.P. tuvo como base para calcular el valor del contrato, fue la liquidación de los elementos integrantes del salario así:

Salario Base		\$2.934.613
Gastos	de	1.173.845
Representación		
Prima Técnica		880.384
Prima de Servicios		4.988.842
Prima de Navidad		4.988.842
Vacaciones		4.988.842
Cesantías e intereses		6.236.053
Total		81.068.684
Promedio mensual		\$6.755.724

Sin embargo, no se realizó un estudio de mercado para determinar el valor del contrato sin recurrir a elementos internos de carácter laboral. Es de señalar que el estudio de mercado le permite a la administración conseguir precios ajustados a la

realidad económica del país, por lo que se incumple con lo señalado en 6º del Decreto 2170 de 2002.

Una situación similar se presentó para la determinación del valor del contrato No 076 de 2004, y cuyo valor fue determinado con base en lo siguiente:

Directos	
Honorarios	\$38.823.600
Seguridad Social	2.576.400
Indirectos	
Gastos de Publicación	440.000
Gastos póliza	160.000
Proyección total	\$42.000.000

Salario Base	\$2.934.613
Prima Técnica	880.384
Prima de Servicios	4.988.842
Prima de Navidad	4.988.842
Vacaciones	4.988.842
Cesantías e intereses	6.236.053
Total	81.068.684
Promedio mensual	\$6.755.724

#### 4.4.6. Contrato de Prestación de Servicios No. 039 de 2004

Suscrito con Eva Letty Valencia por valor \$32.616.000.00, con el objeto de Coordinar la identificación, planeación seguimiento y monitoreo y ajustar e implementar las herramientas técnicas para la ejecución de los proyectos de infraestructura física de dimensión territorial (componente de obras) de servicios, social y comunitaria que adelanten las entidades públicas y/o privadas en las zonas de intervención del programa de Mejoramiento Integral de Barrios del Proyecto Sur con Bogotá, de acuerdo con los objetivos y compromisos establecidos en el plan Indicativo de Gestión y en el Plan Operativo Anual 2004.

4.4.6.1. La Caja, para establecer los honorarios a los contratistas de prestación de servicios, no hizo previamente un estudio de mercado para establecer como se comporta dentro del mismo la oferta de servicio de ese mismo género, transgrediendo presuntamente lo establecido en el artículo 29 de la ley 80 de 1993, que a la letra dice *“El administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado*

*y los estudios y deducciones de la Entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello”.*

Una situación similar se observa para todos los contratos de prestación de servicios que fueron objeto de análisis por parte de la Contraloría y que se encuentran detallados en el presente capítulo.

4.4.6.2. La contratista ejerció labores de interventoría a otros contratos de prestación de servicios, lo que significa que la CVP realizó una delegación indebida de funciones públicas, violando el objeto contractual del CPS e imponiendo obligaciones que se encuentran por fuera de la relación contractual, con lo cual se crea una situación de hecho. Una situación similar se encontró en el contrato 076 de 2004 suscrito con el mismo contratista, cuyo análisis de encuentra en el siguiente numeral de este informe.

#### 4.4.7. Contrato de Prestación de Servicios 076 de 2004

Suscrito con Eva Letty Valencia con el objeto de orientar y apoyar las gestiones de planeación, administrativas, financieras y técnicas para el cumplimiento de los objetivos del programa de mejoramiento integral de barrios proyecto sur con Bogotá, por valor de \$42.000.000.

4.4.7.1. Con la realización de contratación consecutiva de la contratista Eva Letty Valencia (tres contratos en el año de 2004) se evidencia que la Caja de la Vivienda Popular no sigue los parámetros contemplados en la ley de contratación, Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en donde se establece que los contratos de prestación de servicios profesionales se efectúan para que las personas naturales o jurídicas presten el servicio de asesoría profesional en desarrollo de profesiones liberales, de manera ocasional y esporádica.

#### 4.4.8. Contrato de Prestación de Servicios No 022 del 21 de Mayo del 2004

Suscrito con Jesús María Hernández Cruz, por valor de \$37.468.000, cuyo objeto es apoyar la gestión del Componente Técnico Habitacional determinado en la metodología de la Dirección de Reasentamientos Humanos de la Caja de la Vivienda Popular, por un plazo de 10 Meses. Con las siguientes observaciones:

4.4.8.1. Para el cálculo de los honorarios del contratista, la Caja de la Vivienda Popular no realizó un estudio de mercado que le permitiera establecer como se comporta dentro del mismo la oferta de servicios de ese mismo género. Los parámetros para establecer el valor no fueron definidos con anterioridad a la

contratación, con lo cual se violó lo señalado en el artículo 6º del Decreto 2170 de 2002.

Una situación similar se presenta en la suscripción de los contratos de prestación de servicios 24 de mayo 20 de 2004 y 26 de mayo 28 del mismo año.

#### 4.4.9. Contrato 28 del 28 de mayo de 2004

Suscrito con Cesar Tulio Arenas Pineda, por valor de \$32.300.000 con el objeto de apoyar la gestión del Componente Técnico Habitacional determinado en la metodología de la Dirección de Reasentamientos Humanos de la Caja de la Vivienda Popular

4.4.9.1. La Caja de la Vivienda Popular no determina como se estableció el valor del contrato y que criterios se tomaron para calcular su valor, de conformidad con el artículo 6 del Decreto reglamentario 2170 de 2002.

4.4.9.2. El informe de gestión presentado por el contratista, establece que inició actividades a partir del 17 de mayo de 2004, mientras que, según el ata de iniciación, el contrato se inició el 31 de mayo de 2004, lo que indica que el contratista estuvo laborando para la Caja 14 días sin haber firmado contrato alguno, demostrándose hechos cumplidos. Así mismo, la Caja permitió la realización de funciones públicas sin relación contractual ni legal alguna.

Incluso, la presentación de la propuesta del contratista a la Caja de Vivienda Popular fue radicada el 20 de mayo de 2004, es decir, tres días antes se encontraba trabajando el contratista para la Caja de Vivienda Popular, sin contar con ninguna adjudicación ni existencia de contrato firmado.

#### 4.4.10. Contrato de prestación de Servicios No. 30 del 28 de mayo de 2004

Suscrito con Juan Alberto Pineda por valor de \$32.300.000, con el objeto de Gestionar el componente jurídico determinado en la metodología de la Dirección de Reasentamientos Humanos de la Caja de la Vivienda Popular.

4.4.10.1. Para la suscripción de este contrato la CVP solicitó oferta sólo al señor Juan Alberto Pineda, quien presentó su propuesta el 20 de mayo de 2004. En mayo 19 de 2004, la Gerente General de la CVP expidió constancia en donde certifica que el señor Pineda ha demostrado ante la entidad la capacidad de ejecutar el objeto a contratar, así como, la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de trabajo, sin que la entidad hubiera suscrito con

anterioridad contrato alguno con el proponente, que le permitiera a la Caja determinar tales aspectos.

El área de trabajo a contratar fue establecida en el numeral 1.1. de los términos de referencia, que estipularon lo siguiente: *“Prestar los servicios profesionales para gestionar el componente jurídico determinado en la metodología de la Dirección de Reasentamientos Humanos de la Caja de la Vivienda Popular, que cuenta con el aval del Banco Mundial; a fin de apoyar la operación, el seguimiento y control de cada uno de los subproyectos que adelanta la Dirección en el marco del plan indicativo de gestión”*. No hay duda que el componente jurídico a que se refieren los términos de referencia, sólo podría ser cumplido con la contratación de un abogado, tal como se señala el numeral 2.4.1. de dichas condiciones.

El 28 de mayo de 2004, la Caja de la Vivienda Popular y el señor Juan Alberto Pineda suscribieron el contrato por valor de \$32.300.000, con un plazo de 10 meses y con fecha de iniciación el 2 de junio del mismo año. La cláusula novena del referido contrato designó como interventor del mismo al Director de Reasentamientos de la CVP

Mediante acta de liquidación parcial suscrita el 2 de julio de 2004 por el contratista y el interventor Liliana Lopera Ramírez, se determinó que el contratista *“cumplió con el cronograma presentado y que desarrolla una serie de actividades conducentes entorno a la gestión jurídica frente al componente jurídico de la Dirección de Reasentamientos”*, documento que sirvió de soporte del primer pago del 20% del valor del contrato por valor de \$9.690.000, hecho que se cumplió con la expedición de la orden de pago No 5218 de julio 7 de 2004.

El 2 de octubre de 2004, se suscribió por el contratista y el interventor Olga Lucía Torres Becerra, la segunda acta de liquidación parcial del contrato, en la cual se establece que el contratista *“cumplió con el cronograma presentado y que desarrolla una serie de actividades conducentes entorno a la gestión jurídica frente al componente jurídico de la Dirección de Reasentamientos”*, la cual soportó el segundo pago del 30% del valor del contrato por valor de \$9.690.000, con lo cual la CVP giró la orden de pago No 5756 de octubre 5 de 2004.

El tercer pago parcial correspondiente al 30% del valor del contrato por \$9.690.000 fue soportado en el acta de recibo parcial suscrita el 15 de diciembre de 2004 entre el contratista y el interventor Juan Carlos León Acosta, en la cual se estableció que el contratista *“cumplió con el cronograma presentado y que desarrolla una serie de actividades conducentes entorno a la gestión jurídica frente al componente jurídico de la Dirección de Reasentamientos”*. Este valor se cancelo con orden pago 3167 de diciembre 13 de 2004.

De acuerdo con lo anterior, hasta el 15 de diciembre de 2004 (6 meses después de haber iniciado el contrato) el contratista cumplió a satisfacción con el objeto contratado y como consecuencia la CVP le realizó giros por valor de \$29.070.000, que corresponden al 90% del valor del contrato.

El 31 de enero de 2005, el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa- emitió el certificado de vigencia No 354 dirigido a la doctora Jeimy Carolina Montero Wilches, en el cual se certifica lo siguiente: *“En atención a su comunicado de la referencia, atentamente le informamos que revisada nuestra base de datos y los archivos físicos, se constató que el señor (a) JUAN ALBERTO PINEDA, identificado con número de cédula No. 19.305.026 No se encuentra inscrito (a) como abogado (a) en este registro.”*

Según comunicación sin número fechada el 23 de febrero de 2005 y suscrita por Juan Carlos León Acosta, coordinador jurídico de la Dirección de Reasentamientos de la CVP e interventor del contrato, a través de la cual se dio respuesta a la comunicación identificada bajo el número OAJ 0050-2005 del Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, se estableció que *“2. En relación con el ejercicio de las funciones, del señor Juan Alberto Pineda y en donde se manifiesta que ha venido cumpliendo con el objeto de las obligaciones contractuales, es pertinente aclarar que dichas funciones tuvieron que limitarse a un aspecto meramente operativo, atendiendo que ya se habían presentado graves diferencias de criterio frente a diferentes temas jurídicos, la ejecución e interpretación de los mismos.”*

Como consecuencia de lo anterior, quedó demostrado que el señor Juan Alberto Pineda no es un profesional del derecho, motivo por el cual, el 24 de febrero de 2005 y mediante la resolución No 0080 de esa fecha, la entidad declaró la caducidad del contrato por haber encontrado que el contratista no era profesional.

Todo lo anterior evidencia fallas protuberantes en el proceso de selección del contratista, pues no existió adecuada calificación de la propuesta por parte de la CVP y no se solicitaron los documentos necesarios para comprobar la idoneidad del proponente (tarjeta profesional etc.) por cuanto en los mismos términos de referencia, numeral 3.7, se establece que la propuesta será rechazada cuando se compruebe que los documentos presentados por el proponente y la información suministrada no corresponden a la realidad, contraviniendo presuntamente lo establecido en el artículo 26, numeral 7º de la Ley 80 de 1993.

Como quiera que el contratista no es abogado, no pudo cumplir con el objeto del contrato, razón por la cual se transgredió presuntamente lo establecido en los términos de referencia numeral 1.1.y en el artículo 51 de la Ley 80 de 1993.

Por los aspectos citados se determina que la Caja de Vivienda Popular no actuó de manera eficiente y económica por cuanto no comprobó en debida forma la información allegada por el contratista en el proceso de selección, permitiendo la iniciación del contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales. Sólo cuando faltaba un mes para la terminación del contrato, la Caja se percató de la presunta falsedad en la información aportada por el contratista; no obstante, llama la atención de este organismo de control que el 25 de mayo de 2004, cuando aún no se suscribía el contrato la Directora de Reasentamientos de la Caja calificó los criterios de capacidad jurídica informando que el oferente SI CUMPLE con los requisitos exigidos en los términos de referencia.

En la carta de presentación de la propuesta el contratista declaró lo siguiente: *“bajo la gravedad del juramento declaro que toda la información consignada en lo propuesta es veraz y susceptible de verificar”*. No obstante, la CVP no realizó evaluación alguna para demostrar la verificación de la propuesta, por lo que se contraviene presuntamente lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 80 de 1993.

Por otra parte, en los soportes que entregó el contratista no se encuentra la copia de la tarjeta profesional de abogado del señor Pineda, que constituía uno de los requisitos de comprobación de su idoneidad profesional, situación que no fue oportunamente corregida por la administración quien no demuestra que haya realizado solicitud alguna al contratista, por lo que no se evidencia el cumplimiento en los términos de referencia y la selección objetiva del contratista de que trata la Ley 80 de 1993.

Es preciso señalar además que la Compañía Aseguradora que garantizó el cumplimiento del contrato, no está dispuesta a cubrir el siniestro declarado por la Caja, pues interpuso los recursos de ley contra los artículos primero, segundo y cuarto de la Resolución 80 de 2005 que declaró la caducidad del contrato, aduciendo entre otras razones la falta de pruebas del perjuicio económico causado por el contratista y el hecho que *“No puede la Administración adoptar de plano la caducidad del contrato No. 030 para reprimir conductas extrañas a éste instituto como lo es la conducta del contratista Pineda al aportar supuestamente documentos falsos que lo acreditaban como abogado, ya que si bien es cierto que es una conducta reprochable, una actuación de ésta escapa de la órbita propia de la potestad sancionatoria consagrada en el artículo 22.6 de la Ley 80 y se enmarca en el ámbito de otras competencias que se le asignan a otras administrativas judiciales.”*

Como consecuencia de la acción administrativa en la errada escogencia del contratista por la carencia de un adecuado proceso de selección, la entidad ha incurrido, no sólo en omisión de las normas mínimas de la contratación estatal,

sino en la lesión del patrimonio económico de la entidad, al seleccionar un contratista que no era idóneo para cumplir con las funciones asignadas.

Si bien, el 18 de abril de 2005, la Caja interpuso la correspondiente denuncia penal por presuntos delitos de falsedad en contra de la Administración Pública y en contra del Señor Juan Alberto Pineda, este hecho no puede cubrir el incumplimiento de las normas de contratación que a la postre han resultado en perjuicios para la administración, que incurrió en un detrimento patrimonial en cuantía de \$29.070.000, situación que presuntamente se tipifica en lo establecido en los artículo 5º y 6º de la Ley 610 de 2000.

#### 4.4.11. Contrato de prestación de servicios No 32 de mayo 28 del 2004,

Suscrito con Narzha Poveda Gómez c.c. No 41.710.691 por un valor de \$33.500.000, mas una adición de \$16.750.000 para un total de \$50.250.000, cuyo objeto es: Realizar La Interventoría del proceso de Reasentamientos de hogares llevado a cabo por los equipos operativos que acompañan el proceso de reasentamientos de hogares del sector La Carbonera UPZ Perdomo y emergencias varias Localidades, con base en la metodología de Acompañamiento Integral diseñado por la Entidad, con plazo de 6 Meses, presentando las siguientes observaciones:

4.4.11.1. La CVP, realizó bajo la modalidad del contrato de Prestación de Servicios las funciones de Interventoría como lo contempla la cláusula primera de la minuta del contrato y los términos de referencia, lo cual obedecen por su naturaleza a un contrato de Consultoría. De acuerdo con el estatuto de contratación y lo señalado en la Sentencia de la Corte Constitucional No C-326 de 1997, expediente D-1518, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz., los contratos de consultoría, sólo pueden efectuarse mediante la realización de un concurso de méritos, situación que fue desconocida por la administración, contraviniendo presuntamente lo dispuesto en el numeral 2º, del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

4.4.11.2. El contrato 032/04 contó con disponibilidad presupuestal No 0421 y reserva presupuestal No 50172 de 28/05/04 imputadas al proyecto 3075. La adición al contrato suscrita en noviembre 29/04, presenta soportes Presupuestales que corresponden al Convenio Interadministrativo No 44/04 con certificado de disponibilidad No 0681 de 09/08/04, y certificado de reserva presupuestal No 100022 de octubre 12/04, lo que significa que el certificado de registro presupuestal presenta fecha anterior al compromiso de Adición, el cual fue afectado en la suma de \$16.750.000.

Lo anterior contravienen lo dispuesto en el capítulo III, numeral 3.2., firma del responsable de presupuesto párrafo tercero, de la Resolución No 1602/01 en concordancia con el Decreto No 714 de 1996, artículo 52. En el clausulado de la adición contractual no se modifica la cláusula décima (Subordinación Presupuestal) del contrato inicial. En la cláusula cuarta del contrato de adición se establece: *“Las demás cláusulas del contrato 032 de 2004, permanecerán tal y como quedaron consignadas en el documento original”*

4.4.11.3. La Caja de la Vivienda Popular suscribió desde el año 2001, los siguientes contratos de prestación de servicios con el objeto de que se brinde acompañamiento social, técnico, jurídico, y se realicen procesos de sensibilización a las familias que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo, y posteriormente suscriben la interventoría del proceso de Reasentamientos Humanos, por la misma contratista.

**CUADRO No 22**  
**CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUCRITOS CON**  
**EL MISMO CONTRATISTA**

No	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR FINAL \$
008/01	Narzha Poveda Gómez	Acompañamiento a Familias reubicadas	58.476.040
038/01	Narzha Poveda Gómez	Acompañamiento a Familias reubicadas	71.044.000
014/02	Corporación Manaba	Asesoría Programa Reasentamientos	38.001.600
012/02	Corporación Manaba <sup>42</sup>	Asesoría Programa Reasentamientos	111.346.620
025/02	Corporación Manaba	Asesoría Programa Reasentamientos	77.000.000
038/03	Narzha Poveda Gómez	Coordinación Gestión y Seguimiento	48.720.000
032/04	Narzha Poveda Gómez	Interventoría al Proceso de Reasentamientos	50.250.000
025/05	Narzha Poveda Gómez	Coordinar la gestión operativa , seguimiento y sistematización de las familias B. Carbonera	51.465.611
<b>TOTAL CONTRATOS</b>			<b>506.303.871</b>

En los últimos 4 años la Caja ha contratado con la misma persona \$506.303.871, sin los resultados que se deben esperar, toda vez que se ha incrementado la problemática en el sector donde la contratista ha desarrollado sus funciones, y los resultados obtenidos son deficientes (Barrio La Carbonera) con respecto al valor de la contratación y al tiempo utilizado en dicho barrio, por lo que se puede haber incumplido el objeto de los contratos,

<sup>42</sup> En el informe de auditoría presentado por la Contraloría por la vigencia fiscal de 2002, este organismo fiscalizador, demostró que la contratista Narras Poveda y su hermano, hacen parte de la Junta Directiva Corporación Manaba.

4.4.12. Contrato de prestación de servicios No 34 de Junio 1º del 2004,

Suscrito con Oliver Andrés Martínez Ruiz, por valor de \$31.200.000, cuyo objeto es adelantar las acciones necesarias para continuar con el acompañamiento, capacitación y asesoría a las comunidades de estrato 1 y 2 pertenecientes a las Localidades de Bosa y Kennedy, para la ejecución de los programas de Titulación Predial y Mejoramiento de Vivienda, por un plazo de 8 Meses, presentando las siguientes observaciones:

4.4.12.1. Con oficio No TIT-326-2004 de mayo 18/04, la Dirección de Titulación de la Caja de la Vivienda Popular, invitó a postularse para el cargo con la presentación de una propuesta técnica acompañada de su hoja de vida al señor Oliver Andrés Martínez Ruiz, sin que exista evidencia donde la Gerente de la Caja haya delegado la función de realizar invitaciones para contratar con la entidad. Lo anterior contraviene presuntamente lo dispuesto en el numeral 9º del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el artículo 4º del Decreto 2170 de 2002 y el artículo 35 numeral 1º de la Ley 734 de 2002.

Una situación similar se observa en los contratos 84 y 85 de 2004 suscritos con Martha Herreño Gómez y Barrio Taller Ltda., respectivamente.

4.4.13. Contrato de prestación de servicios No 36 de junio 07 de 2004,

Suscrito con Leyla Pinzón Rubio, por valor de \$46.400.000, cuyo objeto es prestar los servicios profesionales de abogado para representar como apoderado y asesor judicial y extrajudicialmente a la Caja de La Vivienda Popular atendiendo como procuradora judicial los procesos civiles, laborales y administrativos en primera y segunda instancia y en casación si fuera el caso, en lo que es parte demandante o demandada la Entidad y que cursan en los juzgados municipales, del circuito de Bogotá, Tribunal Superior de Bogotá, Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Consejo de Estado y Corte Constitucional, por un plazo de 5 Meses (subrayamos).

4.4.13.1. Doce (12) días antes de finalizar el contrato, se firma un acta de adición y prórroga soportada en que se hace necesario continuar con la atención jurídica de los procesos en los cuales es parte la C.V.P. – Que el contrato objeto de esta adición se ha desarrollado a total satisfacción a la fecha y es imperante para la entidad que los procesos judiciales en los que es parte la Caja tengan una vigilancia y atención permanente. Por lo anterior se prórroga en dos (2) meses y se adiciona el valor en \$18.560.000.

Al revisar la minuta de la adición No 1 al contrato se observa que en ningún momento se ha modificado el objeto contractual para adicionar nuevos procesos a las obligaciones del contratista que justifiquen la adición realizada al valor el contrato inicial.

Por otra parte, el texto contractual no establece en forma clara, cuales procesos deben ser llevados por el contratista y el estado en que son entregados para su correspondiente proceso jurídico, situación que dificulta el control de las labores desarrolladas por el contratista.

Lo anterior es una consecuencia de la modalidad de contratación realizada para desarrollar este tipo de funciones, contraviniendo los principios de economía, eficiencia y eficacia que sustentan la función pública.

#### 4.4.14. Contrato de prestación de servicios No.058 de 2004

Suscrito con Consorcio Distrito Capital y/o Nidia Garzón, por \$78.390.000 y con el objeto de realizar un paquete técnico por predio y diligenciar los formatos establecidos por Findeter o la Entidad competente para 135 hogares propietarios de viviendas o casalotes hasta un piso, de la localidad de Kennedy para establecer alternativas constructivas que permitan mitigar el riesgo sísmico con base en un diagnóstico y evaluación de condiciones de habitabilidad y vulnerabilidad.

4.4.14.1. La Caja no tiene parámetros claros para determinar el precio de los contratos de prestación de servicio cuyo objeto es realizar el acompañamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo, existen contratos con similares objetos y diferencias en precios, por lo que no existen estudios de mercado que garanticen el cumplimiento del artículo 6º del Decreto 2170/02. A continuación se detallan algunos casos:

Los contratos 64 y 92 de 2004, suscritos por el mismo contratista (Leonel Velandia), presentan un aumento del 45 %, teniendo en cuenta que el IPC para la vigencia de 2004 fue aproximadamente del 7%; el contrato 058 de 2004 aumentó en un 44%, con relación a los anteriores a pesar que los tres presentan objetos similares pero con diferenciación de familias asistidas.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO No 23  
VALOR DE LOS CONTRATOS DE PS PARA ACOMPAÑAMIENTO DE FAMILIAS

No. Contrato	Tiempo ejecución	Contratista	Valor Contrato	No. de Familias	Vr. promedio de Familia	Variac.
064	5 meses (Agosto 15 a enero 15 de 2004)	Leonel Velandia	77.888.415	194	401.486	-
092	5 meses (enero 12 a Junio de 2005)	Leonel Velandia	55.680.000	95	586.105	45.%
058	5 meses (15 de octubre a 14 de marzo de 2005)	Consortio Distrito Capital	78.390.000	135	\$580.666	44.%

4.4.15. Contrato de prestación de servicios No 064 Octubre 11 de 2004,

Suscrito con OFFIMONACO LTDA, por \$51.809.133, cuyo objeto es: Contratar el suministro a precios unitarios fijos, de elementos de papelería, escritorio, cafetería e insumos para equipos de computo, necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de la actividades propias de la C.V.P. bajo el esquema de proveeduría integral (Outsourcing) según los grupos de elementos, descripción y cantidades dispuestas en la relación anexa, por un plazo de 7 Meses.

4.4.15.1. El contrato fue suscrito bajo la modalidad de un contrato de prestación de servicios, cuando en realidad, según la naturaleza de su objeto, corresponde a un contrato de compra venta de bienes.

El 30 de septiembre de 2004, mediante acta suscrita por la Gerente de la Caja, soportada en los conceptos del comité evaluador, se declaró desierta la Convocatoria Pública No CVP-PMC-DA06-2004. Se abrió un nuevo proceso a través de la página WEB, que se soportó con una segunda publicación que tiene las mismas fechas del primer proceso; así mismo, el mismo día (30 de septiembre de 2004) en que se declaró desierta la primera convocatoria, fue adjudicada la segunda, lo que indica que no hubo ningún proceso de selección en razón que no hubo tiempo para presentar las propuestas, evaluarlas y realizar la adjudicación.

Por otra parte, en la carpeta contractual se observa el documento denominado "Ganadores del Sorteo para Presentar Propuestas" de fecha 22 de septiembre de 2004, para el nuevo proceso de convocatoria (CVP-PMC-DA06-II-2004), cuando aún no se había declarado desierto el primer proceso. Así mismo, aparece el acta de adjudicación del nuevo proceso con la misma fecha en que se declaró desierta la primera convocatoria. Lo anterior contraviene presuntamente lo dispuesto en los

artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 10º y 12, del Decreto No 2170 de 2002, en concordancia con el artículo 29 de la Ley 80 de 1993.

4.4.15.2. Existe información que la entidad debe enviar al exterior de la misma con el fin de dar a conocer actuaciones sobre el desarrollo del proceso de contratación a proponentes de convocatorias. Tal es el caso del oficio de septiembre 03 de 2004, donde se les comunica a los oferentes que han sido seleccionados para presentar propuestas con base en los términos de referencia publicados en el portal WEB. Esta comunicación fue firmada por el profesional universitario John Jaime Cifuentes sin existir ningún tipo de delegación por parte de la Gerente General de la C.V.P. para tal efecto, como tampoco existe dentro del manual de funciones del cargo de dicho funcionario una actividad semejante, por lo cual se presentó presuntamente la extralimitación de funciones consagrada en el artículo 35 numeral 1º de la Ley 734 de 2002

Adicionalmente se observa que los adendos a los términos de referencia son firmados por funcionarios sin ningún tipo de delegación de la representante legal, contraviniendo presuntamente lo dispuesto en el numeral quinto del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Igual situación se observa en los contratos 087 y 088 de diciembre 20 de 2004

4.4.15.3. Revisando la propuesta presentada por la Firma OFFIMONACO Ltda., se observó que para dar cumplimiento al numeral 2.4. del capítulo 2 de los términos de referencia, este adjuntó certificación de la firma CRUZ BLANCA de fecha mayo 15 de 2002, lo cual está por fuera de los términos establecidos en dicho numeral, razón por la cual esta misma firma fue descartada en la convocatoria anterior. Es inexplicable que la Caja de la Vivienda Popular en esta nueva convocatoria si aprueba dicha certificación adjudicando la propuesta a esta firma por valor de \$51.809.133, lo anterior contraviene presuntamente lo dispuesto en el numeral 2.4 de los términos de referencia, así como el artículo 4º del Decreto 2170 de 2002, en concordancia con el numeral 5º y 8º del artículo 24 y el artículo 29 de la Ley 80 de 1993.

4.4.16. Contrato de Asistencia Técnica No 084 de diciembre 14 de 2004,

Suscrito con Martha Herreño Gómez, por un valor de \$26.310.600, cuyo objeto es: Realizar un paquete técnico por predio y diligenciar los formatos establecidos por Findeter o la entidad competente para la postulación al subsidio, para 50 hogares propietarios de lotes casalotes o vivienda hasta de un piso de la Localidad de

Bosa, orientado a establecer alternativas constructivas que permitan mitigar el riesgo sísmico con base en un diagnóstico y evaluación de las condiciones de habitabilidad y vulnerabilidad, por un plazo de 4 Meses.

4.4.16.1. En la propuesta presentada por el contratista en lo correspondiente a la estructura de costos, presentó dentro del rubro Costos Indirectos una subcuenta denominada AIU = Administración Imprevistos y Utilidades; sin embargo la Caja de la Vivienda Popular adjudicó este contrato con estas condiciones, generándose de esta manera un costo adicional en el valor del contrato en cuantía de por valor \$3.918.600.

Es de señalar que esta clase de contratación (asistencia técnica), no está contemplada en el Capítulo III de la Ley 80 de 1993 y por lo tanto, según el objeto del mismo, se puede asimilar a un contrato de prestación de servicios, los cuales no está contemplados dentro de aquellos en los cuales la Ley permite el cobro del AIU.

#### 4.4.17. Contrato de Asistencia Técnica No 085 Diciembre 15 DE 2004

Suscrito con BARRIO TALLER LTDA NIT No 800109948-9, por un valor de \$60.800.000, cuyo objeto es realizar un paquete técnico por predio y diligenciar los formatos establecidos por Findeter o la entidad competente, para 100 hogares propietarios de lotes casales o vivienda hasta de un piso de la Localidad de Ciudad Bolívar, orientado a establecer alternativas constructivas que permitan mitigar el riesgo sísmico con base en un diagnóstico y evaluación de las condiciones de habitabilidad y vulnerabilidad, por un plazo de 5 Meses.

4.4.17.1. En la propuesta presentada por el contratista en lo correspondiente a la estructura de costos, presentó dentro del rubro Costos Indirectos una subcuenta denominada AIU = Administración Imprevistos y Utilidades; sin embargo la Caja de la Vivienda Popular adjudicó este contrato con estas condiciones, generándose de esta manera un costo adicional en el valor del contrato en cuantía de por valor \$3.648.000.

Es de señalar que esta clase de contratación (asistencia técnica), no está contemplada en el Capítulo III de la Ley 80 de 1993 y por lo tanto, según el objeto del mismo, se puede asimilar a un contrato de prestación de servicios, los cuales no está contemplados dentro de aquellos en los cuales la Ley permite el cobro del AIU.

#### 4.4.18. Contrato de Asistencia Técnica No. 092 de 2004

Suscrito con Leonel Velandia Poveda por valor de \$30.480.000, con el objeto de realizar un paquete Técnico por predio y diligenciar los formatos establecidos por Findeter o la Entidad competente para la postulación al subsidio para 95 hogares propietarios de viviendas, lotes o casalotes hasta un piso, de las Localidades de Usme y Ciudad Bolívar en las UPZ, objeto de atención al proyecto sur con Bogotá.

4.4.18.1. El proceso de selección se inició a partir del 12 de noviembre de 2004 en la página Web y las propuestas fueron radicadas en noviembre 29 de 2004. La contratación se realizó bajo los parámetros de las normas establecidas en la Contratación estatal (Ley 80 de 1993) y sus decretos reglamentarios en concordancia con las normas producto de la cooperación realizada por el país alemán para ejecutar el proyecto Sur con Bogotá.

Como quiera que ninguno de los proponentes cumplió a satisfacción con todos los requisitos de la convocatoria, ésta fue declarada desierta por la Gerencia General de la Caja mediante acta suscrita el 13 de diciembre de 2004. La segunda convocatoria pública se inició el 11 de diciembre de 2004, es decir dos días antes de haber culminado el primer proceso y cuando aún no se conocían los resultados de éste, con lo cual se trasgredió presuntamente lo señalado en los artículos 1 y 2 del Decreto 2170 de 2002.

Adicionalmente, no existe evidencia de comunicación alguna por parte de la Caja de la Vivienda Popular a los proponentes en donde determine que la convocatoria fuera declarada desierta para posteriormente realizar la apertura de una nueva invitación.

4.4.18.2. El 20 de Diciembre de 2004, se realizó el sorteo de los oferentes seleccionados para presentar propuesta, en donde se determinó que la propuesta presentada por el oferente Leonel Velandia “si cumple” el requisito de experiencia del equipo humano, específicamente en lo relacionado con el ingeniero 2, sobre el cual los términos de referencia establecían lo siguiente:

*“2.8.3. Un ingeniero Civil (denominado ingeniero dos): Profesional con experiencia general no menor de (2) años verificable a partir de la fecha de expedición de la tarjeta profesional o certificación que se debe anexar; y con experiencia específica debidamente certificada en evaluación o diagnóstico de obras o patología de construcción o calculo estructural, de mínimo un (1) proyecto colectivo de vivienda de interés social, ejecutado en los dos (2) últimos años, en las siguientes modalidades: proyectos de vivienda nueva, construcción en sitio propio, mejoramiento, reconstrucción o reubicación de vivienda.”*

De la revisión de la propuesta presentada por el oferente, se pudo establecer que el Ingeniero Hugo Duarte, que hace parte del equipo de trabajo del oferente para desempeñarse como ingeniero 2, no cumplía con la experiencia específica exigida en los pliegos, por cuanto presentó experiencia en Diseño y Cálculo de una casa tipo y no de un proyecto colectivo de vivienda de interés social.

Es de señalar que la certificación de experiencia emitida por la firma M y G Ingeniería Ltda. determinó que *“...el Señor Hugo Alberto Duarte realizó para nuestra empresa los Diseños y cálculos estructurales de la casa tipo y salón comunal de la Urbanización de 60 casas de interés social Nuevo Milenio del municipio de Facatativa”*.

Por otro lado, esta misma certificación fue presentada en la propuesta inicial, que fue declarada desierta y que al ser evaluada por el Gestor Técnico de Ciudad Bolívar Programa Mejoramiento Integral de Barrios de ese entonces, fue calificada como “No cumple” en lo relacionado con la experiencia específica del equipo humano, ingeniero 2. Hugo A. Duarte.

Una situación similar se observa en la evaluación que la Caja realizó de la profesional del área social presentada por el oferente, Catherine Niño, que fue calificada como “Si cumple” en el factor de experiencia específica, cuando la certificación aportada en la oferta, expedida por la Fundación Estudio el Túnel, manifiesta *“...que Catherine Niño López se desempeñó como integrante del equipo de trabajo del proyecto “Clubes Juveniles del ICBF” en la localidad 10 de Engativa”, no demuestra el cumplimiento de los requisitos exigidos en los términos de referencia que para éste caso y según el numeral 2.8.6. de los pliegos exigían “...una experiencia general no menor de tres (3) años ... y con experiencia específica debidamente certificada en la participación de mínimo dos (2) proyectos sociales, ejecutados en los últimos tres (3) años, relacionados con el sector vivienda o en procesos de desarrollo local, gestión pública o privada asociada al mejoramiento de calidad de vida o a la organización comunitaria”*.

Se deduce entonces que tampoco la profesional en el área social cumplía con los requisitos de experiencia señalados en los pliegos, motivo por el cual se incumplió con el artículo 29 de la Ley 80 de 1993 y en los términos de referencia.

4.4.18.3. Es de señalar que en el año 2003 la Caja ya había suscrito un contrato con objeto similar con este contratista (contrato 064 de 2003) el cual tuvo un valor de \$77.888.415, para acompañar la reubicación de 194 familias, es decir que el acompañamiento de cada familia le costó a la Caja la suma de \$401.486. Sin embargo, para el contrato en análisis (contrato 092/04) el valor del acompañamiento para la reubicación por familia subió a \$586.105 mostrando un incremento del 45.98% que no tiene ninguna justificación.

#### 4.4.19. Contrato de Prestación de servicios No. 098 de 2004

Suscrito con Jorge Alberto Peña Morales por \$15.600.000 con el objeto de realizar las actividades de planeación, monitoreo y seguimiento y aplicar herramientas técnicas que faciliten la intervención de las entidades que participan en la ejecución de los proyectos de infraestructura física de servicios, social y comunitaria que se desarrollan en cumplimiento de los objetivos del proyecto Sur con Bogotá \_PBS designados por la Coordinación Técnica en la Localidad de San Cristóbal en el marco del Plan operativo Anual 2004.

4.4.19.1. La forma en que la entidad ha calculado el valor del contrato permite inferir la carencia de estudios de mercado que garanticen a la administración incluir la mejor alternativa de costos posible, sin comparar valores salariales asignados a funcionarios que fueron contratados en unas condiciones económicas distintas.

Este procedimiento riñe con la naturaleza del contrato de prestación de servicios y es violatorio de lo establecido en los Decretos Leyes 1670 de 1975, 150 de 1976, y 222 de 1983, 29 de la Ley 80 de 1993.

La liquidación realizada por la Caja es la siguiente:

Salario Base	\$1.890.980
Prima Técnica	472.745
Prima de Servicios	2.363.725
Prima de Navidad	2.363.725
Vacaciones	2.363.725
Cesantías e intereses	2.954.656
Total	38.410.531
Promedio mensual	3.200.878
4 meses	12.803.512
Directos	
Honorarios	\$12.803.512
Seguridad Social	2.256.488
Indirectos	
Gastos de Publicación	360.000
Gastos póliza	180.000
Proyección total del Contrato	\$15.600.000

Es pertinente señalar que el artículo 29 de la ley 80 de 1993 señala: *“El administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos,*

*la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la Entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello”.*

Por otra parte, la entidad no realizó un sondeo del mercado que le permitiera obtener información sobre los precios que pueden pagarse para la realización de esta clase de labores y calcular de una forma más técnica el valor del contrato, ajustándose a la norma citada.

#### 4.5. AUDITORÍA DE GESTIÓN Y RESULTADOS

Las obligaciones sociales que le han sido conferidas a la Caja de la Vivienda Popular, revisten gran importancia dentro del Plan de Desarrollo programado por la actual administración para el periodo 2004-2008. No hay duda que los problemas sociales de la población de menores ingresos, constituyen una de las prioridades hacia la cual deben dirigirse los esfuerzos de la administración pública en Bogotá, con miras a lograr un alivio en las condiciones de pobreza y miseria alcanzadas por gran parte de la población capitalina.

Durante las últimas décadas, nuestra ciudad ha mostrado un crecimiento desmesurado no sólo en su población, sino en el área urbana ocupada y consecuentemente en la densidad habitantes / hectárea; dicho crecimiento ha permitido además un aumento significativo en los índices de pobreza y miseria de la población y un debilitamiento continuo en las condiciones habitacionales de la población menos favorecida. Según cifras presentadas por la CVP<sup>43</sup>, el 49.1% de la población de Bogotá se encuentra en condiciones de pobreza y el 14.65% esta en situación de indigencia. Adicionalmente, dichas personas habitan en 944 barrios de origen ilegal, los cuales ocupan 5.000 Hectáreas con 281.000 predios.

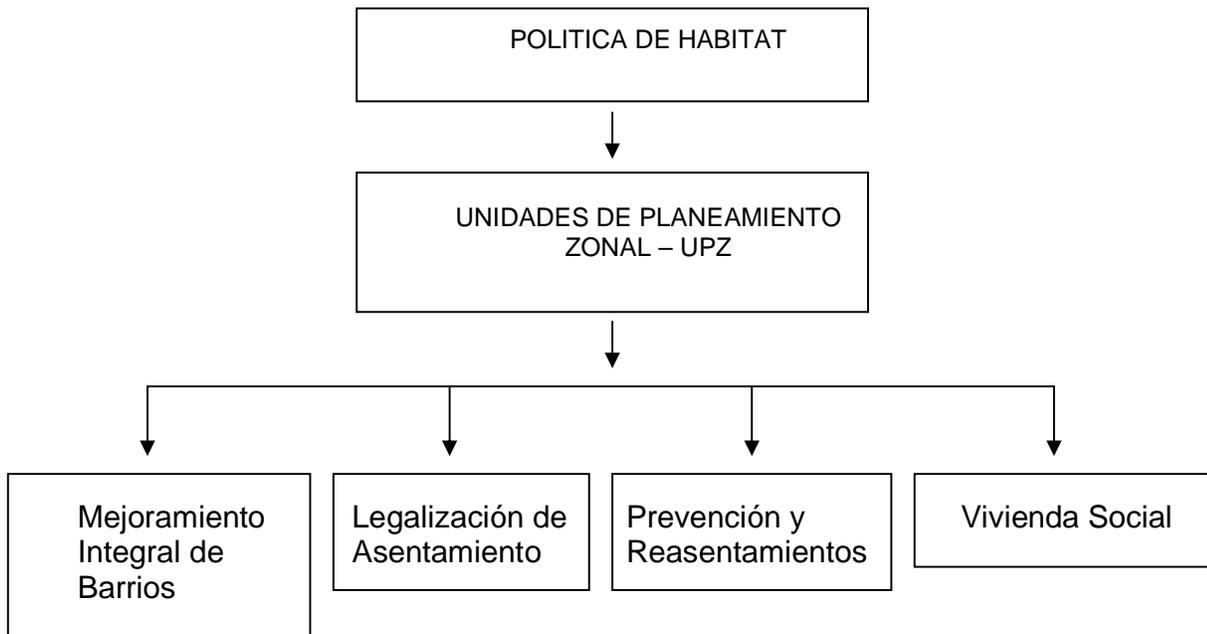
La gestión realizada actualmente por la CVP se ubica dentro de la Política de Suelo y Hábitat, consagrada en el Eje Urbano Regional del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia, un compromiso contra la Pobreza y la Exclusión” y más exactamente dentro del denominado “Hábitat desde los Barrios”, programa que se ejecuta a través de las denominadas Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ– según los lineamientos del POT como se muestra en el gráfico siguiente.

Para cumplir con los objetivos asignados a la Caja, la entidad cuenta con tres proyectos específicos orientados a atender gran parte de la política de hábitat y seguridad humana, así:

---

<sup>43</sup> Presentación de la gestión realizada al equipo auditor por la Gerencia de la CVP el 27 de abril de 2004.

- ✓ Coordinación del programa de mejoramiento integral de barrios
- ✓ Programa de reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable
- ✓ Programa de mejoramiento de vivienda en sus condiciones física y de titularidad.



Fuente: CVP – Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – Exposición realizada en la Gerencia General el 27 de abril de 2004.

Las bajas autorizaciones de giro de los diferentes proyectos ejecutados, implica, que por castigo presupuestal, la continuidad de estos proyectos para el 2005 y muy seguramente algunos de los programados para esta vigencia, deberán aplazarse para el 2006, lo que desdice de la gestión desarrollada por la administración, máxime si su función es netamente social y dirigida a grupos vulnerables con carencia de hábitat, que requieren una pronta solución.

La información rendida por la entidad, genera incertidumbre, por que no muestra la gestión y el logro de los objetivos obtenidos frente a las metas propuestas en la vigencia en estudio, sino una vigencia atrás.

La Contraloría no ve una solución práctica de la Caja de la vivienda Popular frente a la problemática de los reasentados y al mejoramiento de las viviendas, hasta tanto no capitalice su experiencia y la implemente en estrategias orientadas al desarrollo humano sostenible, a fin de colaborar en la erradicación de la pobreza urbana, destacándose que es esta la causa esencial de la imposibilidad de acceder a una vivienda digna.

El acompañamiento o la asistencia técnica brindadas por la Caja de la Vivienda Popular, no asegura el cumplimiento de las metas programadas en los diferentes proyectos a desarrollar.

Para la vigencia 2004, en el proyecto de Mejoramiento de vivienda en sus condiciones físicas, el presupuesto de inversión programado fue destinado al pago de los asesores contratados por prestación de servicios, que brindan los acompañamientos y las asistencias técnicas; sin embargo, la acción estatal no llega a la comunidad que presenta la necesidad social, por cuanto las familias no cuentan con los recursos necesarios para desarrollar los proyectos que les diseña la Caja.

La totalidad de los proyectos desarrollados por la Caja son ejecutados por contratistas, lo que dificulta establecer adecuados niveles de responsabilidad pues aun cuando éstos no son empleados públicos, desarrollan funciones propias de la función pública, sin que sean sujetos de la aplicación del código único disciplinario.

La entidad no dispone de un centro documental que aglutine información producto de los contratos, ésta se encuentra dispersa, lo que genera riesgo en la salvaguarda del patrimonio documental de la entidad. Así mismo se fomenta la centralización de la información en pocas personas, de tal forma que estas se hacen “indispensables” para la organización lo que dificulta la toma de decisiones.

La Caja de la Vivienda Popular no dispone de un mecanismo de seguimiento para salvaguardar los predios desalojados por las familias que han sido reubicadas y desconoce el estado real en que se encuentran los mismos. Así mismo, la oficina de control interno de la entidad, no ha establecido mecanismos de seguimiento a las familias que la Caja de la Vivienda Popular les brinda alojamiento provisional.

La Caja de la Vivienda Popular no ha implementado acciones para que la comunidad haga seguimiento a su gestión a través de mecanismos de participación ciudadana, es decir, que las comunidades determinen qué factores serían convenientes desarrollar para la adecuada satisfacción sus necesidades.

Dada la complejidad y la magnitud del fenómeno de los reasentamientos y la reubicación de las familias que se encuentran localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, y la manera como afecta a una gama amplia de políticas y sectores, se debe hacer partícipe de este proceso a los actores y autoridades de tipo distrital y nacional involucrados, para definir marcos de actuación definidos.

#### 4.5.1. Plan de Desarrollo

Para la vigencia 2004 se culminó del plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” y se dio inicio al nuevo plan de desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”.

Con la entrada en vigencia del nuevo Plan se trasladaron los saldos de los proyectos con códigos N° 3075 y 7328 del Plan de Desarrollo anterior, a los mismos proyectos en el Plan de Desarrollo 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”, dando continuidad al mismo. Igualmente se traslado el saldo del proyecto 163 “Gestión de Cartera Institucional y Culminación de Urbanizaciones” al proyecto 257 “Fortalecimiento de la Gestión de Cartera Institucional”, por tener continuidad en el nuevo Plan.

Se unificaron los proyectos Nos. 161 y 166, inscritos en el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir Todos del Mismo Lado”, y se crea el proyecto No 208, inscrito en el Eje Urbano Regional dentro del Programa Hábitat desde los Barrios y la UPZ, unificando metodologías de intervención.

Se presentó dificultad en establecer el cumplimiento de las metas de cada uno de los proyectos ejecutados en la vigencia en estudio, por cuanto la administración, presenta como gestión la ejecución de los compromisos que había adquirido en la vigencia 2003. Es por lo anterior que esta auditoria toma como insumo de análisis de gestión las metas y actividades de los proyectos establecidas en el Plan de Acción del año 2004.

CUADRO No 24  
ASIGNACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INVERSION 2004

Millones de (\$)

PROYECTO	BOGOTA PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO				BOGOTA SIN INDIFERENCIA.			
	PRESUP. INICIAL	PRESUP. DEFINITIVO	EJECUCION	% EJECUCION	PRESUP. INICIAL	PRESUP. DEFINITIVO	EJECUCION	% EJECUCION
Fortalecimiento y gestión del programa Mejoramiento integral de barrios. (0161)	2.974,03	395,68	376,33	95.11				
Mejoramiento integral de barrios Proyecta. Sur con Bogotá. (0166)	1.273,41	401,21	401,21	100.00				
Reasentamiento de familias. (3075)	10.220,00	2.145,91	2.138,34	99.65	0,00	7.174.08	6.603,30	92.04

PROYECTO	BOGOTA PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO				BOGOTA SIN INDIFFERENCIA.			
	PRESUP. INICIAL	PRESUP. DEFINITIVO	EJECUCIÓN	% EJECUCION	PRESUP. INICIAL	PRESUP. DEFINITIVO	EJECUCIÓN	% EJECUCION
Mejoramiento de la vivienda. (7328)	981,00	88,09	88,09	100,00	0,00	892,91	836,67	93,70
Coordinación del programa de mejoramiento integral de barrios. (0208)					0,00	3.450,55	2.358,96	68,36
Fortalecimiento de la gestión de cartera institucional. (0257)					0,00	223,52	219,57	98,23

Fuente: Ejecución Presupuestal Caja de la Vivienda Popular 2004

#### 4.5.1.1. Plan de Desarrollo Para Vivir Todos del Mismo Lado

La Caja de Vivienda Popular programó inversiones para la vigencia 2004, en los proyectos correspondientes a los objetivos de Justicia Social y Gestión Pública Admirable, con los proyectos, Nos 161 "Fortalecimiento y Gestión del programa mejoramiento Integral de Barrios", No 166 "Mejoramiento Integral de Barrios Proyecto SUR con Bogotá", No 3075 "Reasentamiento de Familias y Mejoramiento de la Vivienda", y el proyecto No 7238 "Mejoramiento de vivienda".

Para Gestión Pública Admirable se continuó ejecutando el proyecto No 0163 "Gestión de cartera institucional y culminación de urbanizaciones". Los Gastos de inversión presupuestados para el 2004 ascendieron a la suma de \$15.181.44 millones, de los cuales fueron asignados al Plan "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado" \$3.148.37 millones, con ejecución de \$3.121.46 millones y autorizaciones de giro de \$2.968.26 millones, que corresponde a un 95.09% del presupuesto comprometido.

El proyecto No 0161 presentó autorizaciones de giro por valor de \$2.968.26 millones (95.09% del presupuesto comprometido). El rubro "Fortalecimiento y Gestión del Programa Mejoramiento Integral de Barrios" contó con un presupuesto inicial de \$2.974,03 millones, trasladados por \$2.578,36 millones al proyecto 208 "Coordinación del programa de mejoramiento integral de barrios, obteniendo un presupuesto definitivo de \$395,67 millones, su ejecución alcanzo a \$376,33 millones (95.11%) con autorización de giro del 85.24%.

El proyecto No 0166 " Mejoramiento Integral de Barrios Proyecto Sur con Bogotá" contó con un presupuesto inicial de \$1.273,41 millones, trasladados por \$872.20 millones al proyecto 208, para un presupuesto vigente de \$401,21 millones y una ejecución de presupuestal del 100,00%, con autorización de giro del 93.13%.

Para el proyecto No 3075 "Reasentamiento de familias", se asignaron inicialmente \$10.220,00 millones, para asegurar su continuidad el Plan de Desarrollo "Bogotá sin Indiferencia", se contracreditó en \$8.074,09 millones, obteniendo un

presupuesto definitivo de \$2.145,91 millones y una ejecución del 99.65% que corresponde a \$2.138,34 millones, con autorización de giro del 96.96%.

El proyecto No 7328 "Mejoramiento de la Vivienda" dispuso de \$981,00 millones y se contracreditó en \$892,90 millones, para su continuidad en el Plan de Desarrollo 2004-2008, ejecutando el 100%, y dispuso de giros por valor del 78.75%.

El proyecto No 0163 "Gestión de cartera institucional y culminación de urbanizaciones" contó con \$341,00 millones, con traslados por \$223,52 al proyecto No 257 "Fortalecimiento de la gestión de cartera" del nuevo Plan de Desarrollo millones, para un presupuesto definitivo de \$117,47 millones teniendo para la vigencia una ejecución del 100.0% y autorización de giro del 91.22%.

#### 4.5.1.2. Armonización Presupuestal

Para adecuar la estructura presupuestal del nuevo Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia, un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión", se realizó el traslado de saldos con corte a 30 de mayo de 2004 a los proyectos que tienen continuidad.

CUADRO No 25  
ARMONIZACION PRESUPUESTAL 2004

Millones de (\$)

CONTRACREDITOS		
PROY.	CONCEPTO	VALOR
	BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado	
	JUSTICIA SOCIAL	12.417.55
	Mejoremos el Barrio y la Casa	12.417.55
161	Fortalecimiento y Gestión del Programa del mejoramiento Integral de Barrios	2.578.35
166	Mejoramiento de Barrios Proyecto Sur con Bogotá.	872.20
3075	Reasentamiento de Familias	8.074.08
7328	Mejoramiento de la Vivienda	893.00
	GESTION PUBLICA ADMIRABLE	224.00
	Administración a la Medida	224.00
163	Gestión de Cartera Institucional y Culminación de Urbanizaciones	224.00
	TOTAL CONTRACREDITOS	12.641.00

CREDITOS		
PROY.	CONCEPTO	VALOR
	Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión	
	EJE URBANO REGIONAL	12.417.55
	Hábitat Desde los Barrios y las Unidades de Planeación Zonal - UPZ	12.417.55

CREDITOS		
PROY.	CONCEPTO	VALOR
208	Coordinación del Programa del mejoramiento Integral de Barrios	3.450.55
3075	Reasentamiento de Hogares Localizados en Zonas de Alto Riesgo no Mitigable	8.074.08
7328	Mejoramiento de Vivienda en sus Condiciones Físicas y de Titularidad	893.00
	OBJETIVO GESTION PUBLICA HUMANA	224.00
	Administración Moderna y Humana	224.00
163	Fortalecimiento de la Gestión de Cartera Institucional	224.00
	TOTAL CONTRACREDITOS	12.641.07

Fuente: Acuerdo 06 de 2004 de la Caja de la Vivienda Popular

#### 4.5.1.3. Análisis del Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia

Verificada la actualización del Plan de Acción para esta vigencia, no se encontró que los procedimientos internos que se siguieron, estén debidamente registrados, incumpliendo lo establecido en el numeral 4 del instructivo para manejo y operación del documento Plan de Acción, de la Circular 27 de diciembre 12 de 2001, del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Los gastos de inversión programados dentro del nuevo Plan de Desarrollo 2004 - 2008, se desarrollaron por el Eje Urbano Regional y Objetivo Gestión Pública Humana, con un presupuesto de \$11.741,07 millones, compromisos por \$10.018,49 millones, correspondiente a un 85.53% de lo asignado. Al final de la vigencia se efectuaron giros por valor de \$2.666,92 millones, correspondiendo tan solo al 26.62% de lo ejecutado por este concepto, quedando el 73.38% del presupuesto pendiente y comprometido.

El comportamiento presupuestal de los proyectos 208, 3075 y 7328 se analiza en los numerales siguientes.

Para el proyecto 0257 “Fortalecimiento de la Gestión de cartera institucional”, se asignó un presupuesto de \$223,52 millones, adquiriendo compromisos por cuantía de \$219,57 millones, que corresponde al 98.23% del presupuesto asignado. Las autorizaciones de giro fueron de \$183.01 millones, que corresponde al 81.86%.

Para la vigencia 2004, se observa que de un presupuesto asignado para gastos de inversión por valor de \$15.181,05 millones, la administración ejecutó \$13.310,74 millones, con autorizaciones de giro de \$5.805,97 millones, correspondiendo tan solo a una ejecución real del 38.24% del presupuesto disponible.

Durante el primer semestre para la terminación del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”, se asignó un presupuesto de \$3.148.37 millones, de los cuales se ejecutaron \$3.121.46 millones, que corresponde a un 99.15% del presupuesto disponible. Las autorizaciones de giro alcanzaron un 94.28% de un valor \$2.968.26 millones.

En general el comportamiento presupuestal presentado durante la vigencia, no fue eficiente ni eficaz, incidiendo negativamente en el cumplimiento de las metas físicas de los diferentes proyectos, teniendo estos que ser aplazados para el 2005, y la comunidad ver aplazadas las soluciones de su problema de vivienda para la próxima vigencia.

#### 4.5.1.3.1. Proyecto No 208, “Coordinación del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios”

Para este proyecto se fusionaron los proyectos "SUR con Bogotá" No 166, con la "Coordinación del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios" No 161, que venían desarrollándose en el plan de Desarrollo anterior, unificando sus metodologías en una sola, dentro del Plan de Desarrollo 2004-2008,.

Este proyecto busca la relación directa con líderes y organizaciones de base de las 26 Unidades de Planeamiento Zonal “UPZ” distribuidas en las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Bosa, Kennedy, Suba, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar, para incrementar el nivel de gestión y de participación y articulación con la administración pública local y distrital, dentro del marco de actuación del Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008.

##### 4.5.1.3.1.1. Asignación y Ejecución Presupuestal

En el nuevo Plan de Desarrollo, “Bogotá Sin Indiferencia un compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”, se asignó el 29.96% del Eje Urbano Regional (presupuesto \$11.517.55 millones), al proyecto No 208, disponiendo de \$3.450,55 millones. Durante la vigencia se adquirieron compromisos por valor de \$2.358,95 millones, que corresponde a un 68.36% del presupuesto disponible, observándose la carencia de la planeación en la programación y ejecución del presupuesto, máxime si únicamente se autorizaron giros por valor de \$605.28 millones, que corresponde a un 17.54% del presupuesto disponible, quedando reservados para la siguiente vigencia.

#### 4.5.1.3.1.2. Cumplimiento de metas

Se establecieron las siguientes metas de acuerdo al Plan de Desarrollo de la Caja de la Vivienda Popular

CUADRO No 26  
METAS PROYECTO COORDINACIÓN DEL PROGRAMA DE  
MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

Millones de (\$)

PROCESO	VIGENCIA 2004-2008		VIGENCIA 2004		
	Magnitud	Ponderación	Ponderación	Magnitud	valor Programado
1-Consolidar e instrumentar, núcleos de participación ciudadana.	26	30	40	26	579.99
2- Fortalecer las capacidades de organizaciones y/o redes sociales, mediante la ejecución de proyectos con participación ciudadana.	375	20	15	75	1.272.02
3- Estructurar y acompañar la ejecución proyectos estructurantes de mejoramiento integral.	26	30	15	26	504.99
4- Diseño e implementación sistema de seguimiento y evaluación de resultados para hacer seguimiento y evaluación permanente del programa de mejoramiento integral de barrios	1	10	15	1	516.72
5-Promover la construcción colectiva de pactos y acuerdos de convivencia y corresponsabilidad.	78	10	15	8	576.82

Fuente: Plan Indicativo y Plan de Acción de la Caja de la Vivienda Popular 2004

Para la vigencia 2004, de acuerdo al Plan de Acción, se establecieron las siguientes ponderaciones, programación y ejecución, así como el avance de las metas establecidas para este proyecto.

CUADRO No 27  
PROGRAMACIÓN DE METAS PLAN DE ACCIÓN 2004

METAS	PONDERACION	TOTAL		AVANCE METAS
		PROGR.	EJECUTA.	
1. Estructuración y acompañamiento a la ejecución de 26 proyectos estructurales de mejoramiento integral	40	100	90.5	35.36
2. Promoción de 8 pactos y acuerdos de convivencia y corresponsabilidad	15	100	73.2	10.98
3. Consolidación e instrumentación de 26 núcleos de participación ciudadana.	15	100	86.0	12.56
4. Fortalecimiento de 75 org./redes sociales mediante gestión y/o ejecución proy. con participación c/dan.	15	100	86.8	12.55
5. Diseño e implementación de 1 sistema de seguimiento y evaluación de resultados del PMIB.	15	100	100	15

Fuente: Plan de Acción de la Caja de la Vivienda Popular 2004

Al verificar los porcentajes de ejecución de las actividades desarrolladas en el plan de acción de la entidad, se observa que estos no concuerdan con los porcentajes de ejecución de las metas presentadas por la entidad en el informe de gestión a esta auditoría, lo anterior debido a que la administración ejecuto la contratación que fue legalizada en el 2003, y se muestra como gestión del 2004.

Según el cuadro anterior, el bajo porcentaje de ejecución del cumplimiento de las actividades programadas para el desarrollo de las siguientes metas:

En la meta 1, Se presenta un bajo porcentaje en la validación social de 14 operaciones con un 57% de lo programado. Así mismo no se termino de dar viabilización técnica y financiera, así como en el establecimiento de los mecanismos de acompañamiento a la ejecución de los mismos.

Para la meta 2, hay un bajo porcentaje de desarrollo (50%) de las actividades encaminadas a la definición, presentación y validación de un protocolo para la promoción colectiva de pactos, acuerdos sociales y urbanos de corresponsabilidad entre las algunas comunidades.

En la meta 3, hay deficiencias en las actividades relacionadas con el facilitamiento del monitoreo del plan zonal, y la promoción del plan zonal en espacios locales de 6 UPZ.

La meta 4, presenta un bajo porcentaje (69%) en las actividades relacionadas con la capacitación de 75 organizaciones para la consolidación y formulación de proyectos, así como en la contratación de las organizaciones que ejecutaran los 9 proyectos con avance del 65%.

#### 4.5.1.3.1.3. Avance Físico

CUADRO No. 28  
COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR PROYECTO  
Millones de \$

COMPROMISOS	VALOR
Consultorías	999,33
Prestaciones de Servicio	317,64
Obras Públicas	758,86
Ordenes Prestación de Servicio	25,92
Suministros	46,76
Convenios Interadministrativos	17,00
Compra venta	85,16
Asistencias Técnicas.	55,68
Ordenes Compra	1,00
Adiciones a Contratos	74,95
TOTAL	2,382,29

Fuente: Relación de Reservas y Giros CVP. 2004

Verificada la contratación ejecutada por este proyecto, se encontró que con presupuesto del proyecto No 208, se ejecutó el contrato de consultoría No BM 21 del 2004, cuyo objeto es brindar el acompañamiento integral para el reasentamiento de 81 hogares localizados en el sector de altos de la estancia de la localidad de ciudad bolívar sector considerado como zona de alto riesgo no mitigable del distrito capital, de conformidad con los conceptos y diagnósticos técnicos emitidos por la dirección de prevención y atención de emergencia – DPAE-, a través de la metodología diseñada por la CVP en los componentes: ambiental, territorial, económico - jurídico, habitacional y desarrollo social; por valor de \$150.00 millones. Dichos objetivos y metas no están contemplados dentro de este proyecto, siendo este un objetivo y meta del proyecto No 3075 “Reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigables”. Incumpliendo lo establecido en el literal m, del artículo 3º, capítulo I, de la Ley 152 de 1994, y numerales 3 y 21 del Capítulo Segundo, de la Ley 714 de 2004.

Situación similar sucede con el contrato No BM 33 de 2004, mediante el cual se contrata la realización de un censo de tenencia y cartera y un estudio socioeconómico de los usuarios de crédito de la Caja de la Vivienda Popular, siendo estos objetivos los enmarcados dentro de las metas del proyecto No. 257 “Fortalecimiento de la gestión de cartera institucional”. Incumpliendo lo establecido en el literal m, del artículo 3º, capítulo I, de la Ley 152 de 1994, y numerales 3 y 21 del Capítulo Segundo, de la Ley 714 de 2004.

Debido a que en el segundo semestre 2004 se legalizó la contratación para comprometer el presupuesto, no se puede establecer el avance físico real del proyecto por encontrarse en ejecución. A excepción de algunas Órdenes de Servicio y de Suministro, la totalidad de la contratación será terminada en la vigencia 2005.

#### 4.5.1.3.2. Proyecto No 3075 “Reasentamiento de Hogares Localizados en Zonas de Alto Riesgo no Mitigable”

Se trasladó el saldo del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” al mismo código del proyecto “Reasentamiento de Hogares Localizados en Zonas de Alto Riesgo no Mitigable” al nuevo Plan de desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”, teniendo continuidad en el mismo.

Este proyecto busca garantizar la protección del derecho fundamental a la vida y al mejoramiento de la calidad de la misma, a los miembros de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable.

#### 4.5.1.3.2.1. Asignación y Ejecución Presupuestal

Para la vigencia 2004, en el Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” el proyecto dispuso de un presupuesto de \$10.220.00 millones, con traslados de \$8.074.08 millones al actual Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”, quedando un presupuesto disponible de \$2.145.91 millones, siendo ejecutados \$2.138.34 millones, que corresponde a un 99.65% de ejecución, con giros del 96.96% de estos recursos.

Para el nuevo Plan de Desarrollo, el saldo \$8.074.08 millones sufrió una reducción de presupuesto por un valor de \$900.00 millones, quedando vigente un presupuesto de \$7.174.08 millones, de los cuales se comprometieron \$6.603.30 millones, para una ejecución del 92.04%, con una ejecución real en giros mínima del 24.27%. Esta situación denota la carencia de planeación en la ejecución de los recursos disponibles, limitándose la administración a dejar comprometidos los recursos para ejecutar en la siguiente vigencia, con lo que se altera el comportamiento de las metas establecidas para el proyecto en la vigencia.

#### 4.5.1.3.2.2. Cumplimiento de metas

CUADRO No 29  
METAS 2004-2008

PROCESO	MAGNITUD	UNIDAD	DESCRIPCION
Reasentar	2.515	Familias	Mediante esquema de atención integral para el traslado a la vivienda de reposición
Reasentar	2.512	Hogares	Por medio de acciones de intervención integral

Fuente: Plan de Desarrollo Caja de la Vivienda Popular.

De acuerdo al análisis de metas físicas del informe de balance social presentado a LA Contraloría, se estableció que la población a atender en el 2004 presenta la siguiente composición:

CUADRO No 30  
HOGARES A REASENTAR 2004 PROYECTO No 3075 – METAS 2004

METAS FÍSICAS	ACTIVIDADES PRINCIPALES	PONDERACION	AVANCE 2004
Reasentar 1545 hogares (633 cerros del diamante 167 la carbonera, 135 varias)	Reconocimiento y sensibilización a 1.545 hogares	30%	1225
	Acompañamiento habitacional y social a 1.545 hogares	60%	1029
	Traslado de 1.545 hogares a alternativas habitacionales	5%	795



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

METAS FÍSICAS	ACTIVIDADES PRINCIPALES	PONDERACION	AVANCE 2004
localidades, 449 altos de la estancia II sector, 161 varias localidades)	Realizar la evaluación y monitoreo a los hogares trasladados	5%	535

Para la programación de las metas, la administración tomó hogares que han iniciado el proceso de reasentamiento en vigencias anteriores y que a la fecha no han sido trasladados.

Al verificar las metas y actividades a desarrollar en el Plan de Acción de la vigencia, se encontró las siguientes:

CUADRO No 31  
PROGRAMACIÓN DE METAS PLAN DE ACCIÓN 2004

METAS	PONDERACION	TOTAL		AVANCE METAS
		PROGR.	EJECUTA	
1. Reasentamiento de 392 hogares UPZ 69 (326 cerros del diamante, 41 carbonera y 25 varias localidades)	9	100	36	2.16
2. Reasentamiento 449 hogares. localidad 19 – UPZ 69 (sector altos de la estancia)	85	100	69	84.07
3. Reasentamiento 67 hogares. varias localidades	6	100	100	6

Fuente Plan Indicativo, Plan de Acción 2004 CVP

Por lo anterior, en el Plan de Acción se fijaron como metas, el reasentamiento de 908 hogares, cifra que no concuerda con las metas fijadas en el Plan de Desarrollo de la entidad el cual contempla reasentar 1.545 hogares, y con lo establecido el numeral 2.2 del instructivo para el manejo y operación del documento Plan de Acción de la Circular No. 27 de 2001 del DAPD.

Al verificar las metas para la vigencia 2004 establecidas en el Plan de Desarrollo, se encontró que no se dio cumplimiento a las metas programadas en él. De los 1.545 hogares, se dejaron de reasentar 120 familias de Cerros del Diamante, 4 del sector de la Carbonera, 182 de varias localidades y 444 de Altos de la Estancia, para un total de 750 hogares, siendo reubicados realmente 795 hogares, que corresponden a procesos iniciados en vigencias anteriores.

De los 795 familias reasentadas, se trasladaron 637 familias dentro del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” y 158 familias del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”.

Se observa la carencia de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las metas. El nivel de cumplimiento de la entidad frente al desarrollo de este proyecto es muy

bajo, pese a disponer del 61.40% del presupuesto de inversión de la entidad y un elevado costo en contratación de profesionales, para desarrollar las labores de acompañamiento. En este periodo, la eficiencia del proyecto solo alcanzo un 51.45%, de los 1.545 hogares programados.

Es preocupante que al igual que en años anteriores, queden rezagos de familias por reubicar, y que además de haber afectar el presupuesto de la vigencia donde se programo su ejecución, afecte vigencias futuras, con el consecuente trastorno en la programación física y presupuestal de los proyectos.

En las acciones emprendidas por la entidad relacionadas con el manejo que se debe dar a los predios adquiridos en desarrollo del proceso de reasentamiento, se encontró que no se esta dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 5° Decreto N° 230 de 2003 de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

#### 4.1.1.3.2.3. Avance físico

Es claro que en la vigencia 2004, la administración se dedico a ejecutar el rezago de 935 familias por reasentar del año 2003 y anteriores, las cuales disponían de compromisos en reservas por \$4.465,70 millones, consecuencia de la carencia de una adecuada planeación en la ejecución de las metas programadas.

La entidad suscribió en la vigencia compromisos por valor de \$6.309,80 millones así:

CUADRO No 32  
COMPROMISOS SUSCRITOS EN EL 2004 PROYECTO 3075  
Millones de pesos

COMPROMISOS	VALOR
Prestaciones de Servicio	600,51
Ordenes Prestación de Servicio	20,20
Suministros	25,41
Convenios Interadministrativos	2,630,65
Adiciones a Contratos	333,76
VUR	2,338,41
ARRIENDOS	360,87
TOTAL	6,309,81

Fuente: Relación de Reservas y Giros CVP. 2004

El 42.77% del valor de estos compromisos fue destinado al objeto real de este proyecto y objeto misional de la Caja de la Vivienda Popular, el restante 57.23%, fueron destinados para contratos de prestación de servicio, ordenes de prestación de servicio, suministros y convenios Interadministrativos.

El avance real de lo ejecutado en la vigencia en estudio no se puede establecer, pues solo al finalizar la vigencia se comprometió el presupuesto con la suscripción de los contratos los cuales se encuentran en ejecución y reflejaran sus resultados en la vigencia 2005.

4.5.1.3.3. Proyecto No 7328 Mejoramiento de la vivienda en sus condiciones físicas y de titularidad.

Este proyecto que venia desarrollándose en el Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” tiene continuidad dentro del nuevo Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” y busca contribuir al mejoramiento de la vivienda de los sectores poblacionales de estratos 1 y 2 de barrios de origen ilegal, ya legalizados, mediante la asistencia técnica legal y financiera.

4.5.1.3.3.1. Asignación y Ejecución Presupuestal

Al proyecto le fueron asignados inicialmente \$981.00 millones, de los cuales le fueron contracreditados \$892.90 millones para el nuevo Plan de Desarrollo, quedando un presupuesto disponible de \$88.09 millones, los cuales fueron comprometidos en su totalidad.

Dentro del actual Plan de Desarrollo del saldo trasladado por \$892,90 millones, se adquirieron compromisos por \$836.67 millones, (93.70%) pero autorizaciones de giro que solo alcanzaron el 16.40% del presupuesto. Es necesario señalar que en el mes de diciembre se comprometió el 50.10% del presupuesto disponible, implicando que las actividades programadas para esta vigencia se deberán desarrollar en el 2005, colapsando la programación de las metas establecidas para este proyecto.

4.5.1.3.3.2. Cumplimiento de metas

Se establecieron las siguientes metas:

CUADRO No 33  
METAS DEL PROYECTO 7328

PROCESO	VIGENCIA 2004-2008		2004
	Magnitud	Ponderación	Vr.programado
1. Realizar asistencia técnica a familias, para el mejoramiento de vivienda	9.975 Familias	48.20%	679.081
2. Obtener títulos de propiedad	2.891 Títulos	13.97	65.73
3. Iniciar procesos de pertenencia en predios con demandas admitidas	7.830 Predios	37.83	148.09

Fuente: Plan de Desarrollo CVP 2004-2008

Al verificar el Plan de Acción de la vigencia 2004, se establecieron las siguientes ponderaciones, programación y ejecución, así como el avance de las metas de este proyecto.

CUADRO No 34  
PROGRAMACIÓN DE METAS PLAN DE ACCIÓN 2004 - PROYECTO 7328

METAS	PONDERACIÓN	TOTAL		AVANCE METAS
		Progr.	Ejecutado	
1. Prestación asistencia técnica para adelantar mejoramientos de condiciones físicas de 690 viviendas	50	100	0	0
2. Gestión para la capacitación de maestros de obra	3	100	15.6	.47
3. Asistencia técnica y jurídica para obtener 466 títulos de propiedad	10	100	42.25	3.1
4. 36 Procesos de pertenencia iniciados en predios	6	100	0	0

En las actividades establecidas en el Plan de Acción de la vigencia para este proyecto, se encontró que en la meta prestación asistencia técnica para adelantar mejoramientos de condiciones físicas no se dio cumplimiento a las actividades relacionadas con la evaluación y diagnóstico constructivo así como a la formulación de 690 propuestas técnicas.

En la meta, gestión para la capacitación de maestros de obra, no se cumplió con la promoción del proyecto de capacitación, así mismo no se brindó capacitación en técnicas constructivas a 62 maestros.

Para la meta, asistencia técnica y jurídica para obtener títulos de propiedad, no se obtuvieron títulos por la vía de negociación directa, al igual que la elaboración y suscripción de 100 escrituras. En la obtención de títulos por la vía de cesión a título gratuito, no se elaboraron, notificaron y firmaron resoluciones.

En la meta, Iniciar procesos de pertenencia en predios con demandas admitidas, no se desarrollo la actividad relacionada con la coordinación interinstitucional en aspectos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros.

Así mismo la administración pese ha haber comprometido el presupuesto del proyecto en un 93.70%, no ejecuto la totalidad de las actividades programadas para la vigencia.

La poca eficiencia en la ejecución del proyecto se debe probablemente a la falta de planeación del proyecto, que debió visualizar el cambio de coyuntura con la entrada en operación del nuevo Plan de Desarrollo; de los 466 títulos a obtener, conforme a la meta anual programada en el Plan de Desarrollo, sólo se obtuvieron 213, correspondiente a un 45.70% de la cobertura propuesta.

Con relación al mejoramiento de la vivienda, de las 690 familias programadas para asistencia técnica se realizaron 1.018 asistencias técnicas, de las 690 programadas, con un porcentaje de cumplimiento del 147.54 %. Es de aclarar que el elevado porcentaje presentado, se debe a que durante la vigencia 2004 la administración muestra como gestión el rezago de compromisos contratados en la el año 2003, y que no hacen parte de la programación de la vigencia en estudio.

Para esta vigencia 2004 la gestión adelantada por la administración se limitó a la adquisición de compromisos que serán terminados en la vigencia 2005, traumatizando la ejecución de las metas propuestas para ese año.

#### 4.5.1.3.3.3. Avance Físico

La entidad suscribió en el año los siguientes compromisos.

CUADRO No 35  
COMPROMISOS ADQUIRIDOS PROYECTO 7328  
Millones de pesos

COMPROMISOS	VALOR
Prestación de Servicio	554,95
Orden Prestación de Servicio	12,83
Suministro	15,80
Convenios	139,35
Asistencia. Técnica.	195,08
Adiciones	17,50
<b>TOTAL</b>	<b>935,52</b>

Fuente: Relación de Reservas y Giros CVP. 2004

Al igual que en otros proyectos, la vigencia 2004 sirvió para desarrollar los compromisos adquiridos por este proyecto en anteriores vigencias, siendo en ésta utilizada para que la administración perfeccione los contratos para ser terminados en las vigencias futuras, no pudiéndose establecer un avance físico del proyecto.

#### 4.5.2. Balance Social

El informe de gestión de los diferentes proyectos desarrollados por la entidad, hace referencia a la ejecución de los compromisos adquiridos con recursos 2.003 y son mostrados como gestión para la vigencia 2004, durante la vigencia en estudio se adelanto la legalización la contratación, y hubo un bajo avance físico, la mayoría de los compromisos será ejecutada y terminada en el 2005.

La entidad identificó 3 problemas sociales y diligenció los respectivos formatos.

Al revisar la información relacionada en cada uno de los cuadros para verificar la veracidad de los datos consignados y compararlos contra los de otros informes presentados por la entidad como Plan de Desarrollo, Gestión, Control frente a los registros reportados como cumplimiento de las metas de los proyectos, se detectaron las siguientes inconsistencias.

##### 4.5.2.1. Problema social No 1 “Mejoramiento de vivienda en sus condiciones físicas y de titularidad “

En el Formato No 2. “Problema Social Identificado” Se tomó como proyectos las metas, asistencia técnica, capacitación constructiva y difusión normativa; así mismo en el punto 4, Inversión Vigencia, el presupuesto definitivo difiere de la inversión plurianual establecida en Plan de Desarrollo 2004-2008, por el traslado de saldos de los compromisos del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” al Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”, proceso de armonización que se dio en esta vigencia.

Igual sucede con la meta obtener títulos de propiedad de viviendas, iniciar procesos de pertenencia, que se toman como proyectos siendo realmente las metas del proyecto. Igualmente no concuerda el presupuesto definitivo registrado en el formato por lo expuesto anteriormente.

Con relación al numeral 3, metas físicas poblacionales, registra como meta alcanzada 36 procesos de pertenencia, lo cual no concuerda con lo reportado en el Plan de acción de la vigencia 2004, que registra que no se realizó ninguna actividad para esta meta.

En el formato 3.1 en la variable, población atendida se debe tener en cuenta lo establecido en el párrafo anterior.

En el formato 3.4, en la inversión per cápita, se tomó como total beneficiados a 213, dejando por fuera a 36 beneficiados de acuerdo al formato No 2, pero en la ejecución de la inversión si se muestra para el total de la inversión. Se retoma la población de 36 beneficiados a los cuales se les inicio procesos de pertenencia y que en el Plan de Acción de la vigencia no se realizó ninguna actividad.

Formato 3.6, Numeral 1. No existe evidencia que la Caja hay implementado mecanismos para hacer participe a la comunidad en la solución del problema. Así mismo para el numeral 2.2, no se encontró evidencia de que organizaciones ejerce control y vigilancia a esta meta.

#### 4.5.2.2. Problema social No 2 “Hogares ubicados en alto riesgo no mitigable”

Formato 3.2, Población por tipo de servicio. Las cifras relacionadas no concuerdan con las actividades desarrolladas en el Plan de Acción de la vigencia, se retoman los rezagos de los compromisos adquiridos en el año 2003, que se ejecutan en la vigencia 2004.

Formato 3.6, Evaluación de participación ciudadana. No se encontró evidencia que la administración haya implementado mecanismos de participación ciudadana, que ayuden en la planeación del proyecto, las que son citadas en el formulario hace relación a propuestas para el cumplimiento de las metas.

Numeral 2.3. Área de control. La entidad no dispone de un mecanismo de seguimiento para salvaguardar los predios desalojados por las familias reubicadas sin que se conozca su estado actual.

4.5.2.3. Problema Social No 3 “Falta de escenarios reales y permanentes para que las comunidades interactúen y generen procesos para su propio beneficio y desarrollo.

En el Formato No 2. “Problema Social Identificado” El presupuesto definitivo difiere de la inversión plurianual establecida en Plan de Desarrollo 2004-2008, por el traslado de saldos de los compromisos del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” al Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”, proceso de armonización que se dio en esta vigencia. Igualmente, la administración ejecuta la contratación que fue legalizada en el 2003, mostrándola como gestión del 2004.

Como consecuencia de lo anterior se transgredieron las siguientes normas:

Resolución 052 de 8 de noviembre de 2001 de la Contraloría Distrital, en lo que atañe a la presentación de la información pertinente a balance Social; Ley 87 de 1933 Art. 2 literales d) garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; (...) e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros, (...) g) Garantizar que el sistema de control interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación, (...) Art. 4. e) establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control.

#### 4.5.3. Gestión de predios

A partir del 2003, con la expedición de los Decretos 094 y 230 de ese año, se le fijaron a la Caja las funciones de reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, con lo cual se legalizó el cambio de en sus objetivos y funciones. Desde el año 1999 aproximadamente la entidad no ha construido vivienda.

No obstante, 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, se solicitó 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 siembre de 2004. Como consecuencia de lo anterior, se recibieron respuestas de las oficinas de registro de la zona norte y de la zona sur con el siguiente resultado:

En la Oficina de Instrumentos Públicos de la Zona Norte, figuran a nombre de la Caja de la Vivienda Popular 18 bienes inmuebles, con folios de matricula activo. En la Oficina de Instrumentos Públicos de la Zona Sur, se encontraron 405 registros activos de predios que figuran a nombre de la entidad y sobre los cuales no existe registro alguno en la CVP.

En la relación de bienes inmuebles suministrados por la entidad solamente figuran 24 predios por lo que se observa una diferencia apreciable de bienes, sobre los cuales la entidad no ha realizado acción alguna durante los últimos tres (año), tendiente a determinar para cada caso, el estado legal de los inmuebles. Así mismo, de la información reportada por la Caja se observa que 8, inmuebles se

encuentran invadidos y no se han efectuado acciones que permitan su recuperación o legalización.

De los reportes allegados por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados, se detectaron entre otros, dos predios sobre los cuales no fue posible obtener ninguna información en la entidad, que se identifican de la siguiente forma:

No matricula	Dirección	No escritura y Fecha	Area	Observaciones
50S-1045683	Tv 4 No 32-66 sur	686 29/08/2002	40.709.23 V2	Cesión gratuita del Distrito
50S-434057	Sin dirección	686 29/08/2002	23.324.16 V2	Cesión gratuita del Distrito

Así mismo, de la información reportada por la Dirección de Urbanizaciones se pudo determinar que en el Departamento Administrativo de Catastro Distrital existen 1082 predios a nombre de la Caja, sobre los cuales no se posee ninguna información en la entidad, generando riesgos externos importantes que no han sido debidamente valorados por la entidad. Estas incongruencias generan situaciones de ineficiencia administrativa que van en contra de los intereses patrimoniales del Distrito.

En conclusión, la gestión realizada por la CVP en relación con los bienes públicos que figuran a su nombre es ineficiente, ineficaz e inoperante y no garantiza la debida protección de los mismos, como lo establece el artículo 2º literal c) de la Ley 87 de 1993.

#### 4.5.4. Gestión ambiental

De acuerdo con el objeto social que en la actualidad desarrolla la Caja de la Vivienda Popular, se pudo establecer que la entidad no presenta acciones concretas relacionadas con el manejo y la sostenibilidad del medio ambiente, en razón que el impacto ambiental generado es mínimo. Así mismo, la Caja no hizo compromisos relacionados con el tema ambiental.

Por estas razones, los riesgos ambientales observados en la entidad son mínimos. A nivel interno la Caja ha desarrollado acciones tendientes al cuidado y mantenimiento de las instalaciones de tipo hídrico y energético en el edificio sede de la entidad, permitiendo el aseguramiento de calidad ambiental al interior de la misma.

Por otra parte, no existe inversión financiera en aspectos relacionados con el medio ambiente, toda vez que los proyectos y programas desarrollados por la entidad, son de naturaleza exclusivamente social a través del acompañamiento y socialización de las familias ubicadas en zonas de alto riesgo y con el desarrollo de los mismos no existen afectaciones apreciables del medio ambiente.

#### 4.6. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO VIGENCIA 2004

##### 4.6.1. Observaciones administrativas subsanadas

Observación 4.4.2.23. La Caja presentó el acta de entrega de bienes de consumo que se encuentra en la bodega y una relación de control de bienes.

Observación 4.4.2.24. Se verificaron selectivamente carpetas individuales de los inventarios de bienes en servicio por dependencia y responsable, tales como comprobantes de entrada de almacén, salida de almacén para uso o custodia, salida de almacén para consumo, comprobante de traslado a uso o custodia y comprobante de reintegro de bodega, los cuales están actualizados.

Observación 4.4.2.27. Con la resolución No. 0157 del 28 de marzo de 2005 la administración modificó parcialmente los procedimientos de acuerdo con la resolución No. 001 de 2001 "Manual de procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo de los Bienes de los Entres Públicos del Distrito."

##### 4.6.2. Observaciones financieras subsanadas

Observación 4.4.2.1. En el área contable se constato que los débitos y créditos del Libro Diario ya totalizan.

Observación 4.4.2.2. Se comprobó que en el área contable, se refleja la codificación desglosada del comprobante de diario No.24-000002 por concepto de almacén por valor de \$747.313 en el Libro Diario.

Observaciones 4.4.2.3 - 4.4.2.4 - 4.4.2.5. Al efectuar el cierre el sistemas dejo por fuera el monto de \$799.244 en el año 2002, por lo que se presenta una diferencia por el mismo monto; en año 2003 el área contable efectuó la corrección según comprobante No.00-000001 del 31 de diciembre del 2003 y en el Libro mayor del año 2003 se refleja el cierre del monto antes mencionado.

Observación 4.4.2.5. En las partidas conciliatorias la administración ha realizado los ajustes correspondientes.

Observación 4.4.2.29. La Caja presentó el comprobante de depuración de bienes inmuebles No. 08000002 de 30 de septiembre de 2003, con la descripción de los asientos para depurar los bienes inmuebles según informe técnico y avalúos, acta de aprobación No. 003 del 2 de julio de 2003.

Las demás observaciones se encuentran pendientes de subsanar y la administración cuenta aún con plazo para desarrollar las acciones que permitan corregir las situaciones advertidas por la Contraloría.



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	49		4.1.1.1., 4.1.1.2., 4.1.1.3., 4.1.2.1., 4.1.3.1., 4.1.3.2., 4.1.3.3., 4.1.3.4., 4.1.3.5., 4.1.4.1., 4.1.5.2., 4.2.1.1., 4.2.1.2., 4.2.1.3., 4.2.1.4., 4.2.1.5., 4.2.2.1., 4.2.2.2., 4.2.2.3., 4.2.2.4., 4.2.2.5., 4.2.2.6., 4.2.2.7., 4.2.2.8., 4.2.2.9., 4.2.2.10., 4.2.2.11., 4.3.4.1., 4.3.4.2., 4.3.4.3., 4.3.4.4., 4.3.5.3., 4.4.1.1., 4.4.1.2., 4.4.1.3., 4.4.1.4., 4.4.1.5., 4.4.1.6., 4.4.2.1., 4.4.11.3., 4.4.13.1., 4.4.14.1., 4.5.1.3.1., 4.5.1.3.2., 4.5.1.3.3., 4.5.2.1., 4.5.2.2., 4.5.2.3., 4.5.3.
Fiscales	4	1.168.008.949,66	4.3.4.5., 4.3.4.6., 4.3.4.7., 4.4.10.1.
Disciplinarios	27		4.3.4.5., 4.3.4.6., 4.3.4.7., 4.4.3., 4.4.4., 4.4.5.1, 4.4.5.2., 4.4.5.3., 4.4.6.1., 4.4.6.2., 4.4.7.1., 4.4.8.1., 4.4.9.1., 4.4.9.2., 4.4.10.1., 4.4.11.1., 4.4.11.2., 4.4.12.1., 4.4.15.1., 4.4.15.2., 4.4.15.3., 4.4.16.1., 4.4.17.1., 4.4.18.1., 4.4.18.2., 4.4.18.3., 4.4.19.1
Penales	0		
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>1.168.008.949,66</b>	



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**ANEXO N° 2**  
**ESTADOS CONTABLES DE LA**  
**CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR**